

**SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEM
ÁLLAM - ÉS JOGTUDOMÁNYI Kar
DOKTORI ISKOLA**

Siket Judit

**A helyi, területi önkormányzatok közigazgatási
autonómiája Magyarországon.**

Történeti és nemzetközi kitekintéssel, figyelemmel a Helyi Önkormányzatok
Európai Chartájára.

PhD értekezés

Témavezetők:

Prof. dr. Patyi András
dr. habil Takács Albert PhD

Szeged, 2017.

Táblázatok jegyzéke	5
Rövidítések jegyzéke.....	6
Köszönetnyilvánítás	7
Bevezetés.....	8
1. fejezet	14
Az önkormányzati autonómia tartalma - történeti megközelítésben.....	14
1. Az önkormányzatiság eszméjének történelmi aspektusa – államtani megközelítésben ..	17
1.1. Decentralizáció – „selfgovernment” a 18. század végén, a 19. század közepén.....	18
1.2. Az önkormányzatiság államtani megközelítésben, az önkormányzat jogi fogalmának meghatározása	20
2. A vármegyei autonómia alakulása Magyarországon. A királyi vármegyék, a rendi korszak.	23
2.1. A vármegye szerveződése: királyi vármegyék – a nemesi vármegye kialakulása	25
2.2. Az ispán jogállásának, szerepének alakulása a vármegye életében a 18. század közepéig	26
2.3. A nemesi vármegye erősödése	29
2.4. A Tripartitum közjogi jelentősége a vármegyék működésében	31
2.5. A királyi hatalom megszilárdítása a 18. század második felében	33
2.6. A szabad királyi városok, mezővárosok, községek autonómiája	34
3. A rendi közigazgatás reformjára irányuló törekvések. Az 1848-as törvényhozás.	35
3.1. Az önkormányzat-fogalom sajátosságai.....	35
3.2. Municipalisták és centralisták	36
3.3. Az önkormányzatokra vonatkozó törvényalkotás 1848-ban	39
3.5. A neoabszolútizmus korszaka	40
4. A Kiegyezést követő rendezés, a modern polgári közigazgatás alapjainak megteremtése	42
4.1. Az igazságszolgáltatás és a közigazgatás szétválasztása	43
4.2. A törvényhatóságok és a községek jogállásának rendezése	45
5. Reformtörekvések az önkormányzati rendszer átalakítására	53
6. Az 1929. évi 30. tc. a közigazgatás rendezéséről, és az újabb reformtervezetek.....	56
7. A II. világháborút követő időszak, a népi demokratikus korszak	58
8. A tanácsrendszer időszaka – a helyi önkormányzatiság időleges és teljes hiánya.....	59
9. Következtetések	64
2. fejezet.....	73
A magyar helyi önkormányzati rendszer kialakulása a rendszerváltozást követően	73
1. Előzmények	73
2. A rendszerváltozást követően kialakult helyi önkormányzati rendszer sajátosságai	75
3. A hazai önkormányzati rendszer legfontosabb jellemzői.....	79
3.1. Települések, helyi igazgatási szervek	79
4. Az önkormányzathoz való jogra vonatkozó koncepciók és az AB fogalom-értelmezése.....	82
5. Az Alaptörvény és a decentralizáció.	86
5.1. Centralizáció-decentralizáció, szubszidiaritás.....	86
5.2. Politikai decentralizáció	89
5.3. Adminisztratív decentralizáció.....	91
5.4. Fiskális föderalizmus.....	92
6. Az Alaptörvény helyi önkormányzatokat érintő rendelkezései	95
7. Az önkormányzatiság a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának tükrében	96
8. A helyi önkormányzathoz való jog definíciója a Chartában.....	100
9. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája az Alkotmánybíróság gyakorlatában	103

10. A magyar helyi és regionális demokrácia állapota a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája fényében.....	111
10.1. A 2002-es monitoring eljárás	111
10.2. A 2013-as monitoring eljárás	113
11. Összegezés	114
3. fejezet	116
Az önkormányzatiság Európa egyes államaiban. Uralkodó tendenciák a második világháborút követően	116
1. A decentralizáció a modern államfelfogásban és a gyakorlatban	116
1.1. Decentralizáció a nemzetközi szervezetek gyakorlatában	123
1.2. Decentralizáció és szubszidiaritás	124
1.3. Európaizáció	125
2. Önkormányzati modellek	127
3. Általános tendenciák	128
4. Európai példák.....	133
4.1. Az Egyesült Királyság.....	133
4.2. Német Szövetségi Köztársaság	139
4.3. Franciaország	144
4.4. Svédország	147
4. fejezet	149
Az államigazgatási felügyelet – a törvényességi felügyelet hazai rendszere.....	149
1. Változó kormányzati ellenőrzés a helyi önkormányzatok működésében	149
1.1. Elmélet-történeti előzmények	149
1.2. A felügyeleti jog a köztörvényhatóság működésében.....	151
2. Az államigazgatási felügyelet Európában	151
2.1. Lehetséges modellek	151
3. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája és az Európa Tanács felügyeleti jog gyakorlásával kapcsolatos ajánlása, a Charta Kiegészítő Jegyzőkönyve.....	153
4. Az európai integráció hatása az önkormányzatok feletti felügyeletre	154
5. Az önkormányzat, valamint a helyi, regionális hatóságok jogsértő tevékenységének megítélése az Európai Unió Bíróságának esetjogában.....	156
5.1. Az állam felelősségének általános kérdései, a hazai szabályozás	156
5.2. Esetek az Európai Bíróság gyakorlatában	159
6. A törvényességi felügyelet eszközrendszere hazánkban.....	161
7. Az államigazgatás felügyelet a Chartában	164
7.1. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlása	165
7.2. A Helyi és Regionális Demokrácia Bizottságának Jelentése	166
5. fejezet	171
Az önkormányzathoz való jog védelmének egyes kérdései	171
1. A helyi önkormányzathoz való jog bírósági védelme.....	171
1.1. A jogvédelem egyes területei	174
1.2. A hatékony jogorvoslat értelmezési lehetőségei	175
1.3. A jogvédelemre irányuló egyes eljárások	177
1.4. A bírósági jogvédelem	183
2. Európai példák az önkormányzati jogvédelemre	187
3. Összegezés	190
6. fejezet	194
Autonómia a helyi közügyek igazgatása terén. Szervezeti, szabályozási, funkcionális autonómia.....	194
1. Decentralizáció és szubszidiaritás a helyi közügyek terén.....	194

2. A helyi közügyek	195
3. Szervezeti autonómia	199
4. Szabályozási autonómia	200
4.1. Az önkormányzati jogalkotással szemben fennálló követelmények.....	201
5. Funkcionális autonómia	205
7. fejezet	207
A gazdálkodási-pénzügyi autonómia	207
1. A funkciók és a pénzügyi források decentralizációja.....	207
2. A gazdálkodási – pénzügyi autonómia az Európa Tanács dokumentumaiban	211
2.1. A Charta pénzügyi autonómiára vonatkozó rendelkezései	211
2.2. Az Európa Tanács tevékenysége.....	212
3. Az önkormányzati tulajdon, mint a gazdálkodási autonómia lényegi eleme.....	218
3.1. A községi, városi tulajdonra vonatkozó jogi szabályozás a 19. század végén.....	221
3.2. Az önkormányzati tulajdon alakulása a rendszerváltozást követően	224
3.3. A tulajdonhoz való jutás jogi szabályozási környezete.....	225
3.4. Az Alkotmánybíróságnak az önkormányzati tulajdont érintő fontosabb döntései..	229
3.5. Az Állami Számvevőszék önkormányzati vagyongazdálkodással összefüggő megállapításai.....	231
4. Az Alkotmány önkormányzati tulajdonra vonatkozó rendelkezésének továbbélése, az Alaptörvény hatályba lépésével összefüggő változások	234
4.1. Önkormányzati tulajdon állami tulajdonba kerülése – törvény rendelkezése alapján	234
4.2. Az Alaptörvény rendelkezései.....	235
4.3. A nemzeti vagyontörvény közjogi korlátozó rendelkezései.....	235
5. Az önkormányzati gazdálkodás.....	237
5.1. A helyi önkormányzati gazdálkodás lényegi sajátosságai a rendszerváltozást követő időszakban	237
5.2. A gazdálkodás specifikumai 2010 után.....	240
5.3. Pénzügyi és költségvetési feltételek	243
8. fejezet	245
Záró gondolatok	245
1. Összegezés	246
1.1. A történeti hagyományok	246
1.2. A rendszerváltozást követően kialakult önkormányzati struktúra	247
1.3. Nemzetközi kitekintés, uralkodó tendenciák.	248
1.4. Az államigazgatási felügyelet	248
1.5. Az önkormányzati jogvédelem.....	249
1.6. A helyi közügyek, szervezeti és működési autonómia.....	250
1.7. A gazdálkodási önállóság.....	250
2. Következtetések	251
Bibliográfia.....	254
Felhasznált magyar nyelvű könyvek	254
Felhasznált magyar nyelvű tanulmányok	259
Felhasznált idegennyelvű irodalom.....	264
Az Európa Tanács felhasznált forrásai	266
Internetes hivatkozások	269
Az Európai Unió Bíróságának hivatkozott döntései	278
Az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatai	279

Táblázatok, ábrák jegyzéke

1. sz. ábra: A helyi önkormányzatoki autonómia történeti összefoglalása.....	66
2. sz. ábra: A helyi önkormányzatok száma jogállás szerint.....	80
3. sz. ábra: A várossá nyilvánítások száma 1990-2014.....	80
4. sz. ábra: Az új községek kialakítása.....	81
5. sz. ábra: A helyi igazgatási szervezet főbb adatai.....	81
6. sz. ábra: A Charta az AB gyakorlatában.....	104
7. sz. ábra: Föderalizmus – devolúció – decentralizáció.....	117
8. sz. ábra: Az Alkotmánybíróság előtti jogvédelem eszközei.....	183

Rövidítések jegyzéke

Alaptörvény – Magyarország Alaptörvény (2011. április 25.)

Alkotmány – 1949. évi XX. tv. a Magyar Köztársaság Alkotmányáról

Charta – 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről

Mötv. – Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. év CLXXXIX. tv.

Ötv. – a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. tv.

első törvényhatósági törvény - 1870. évi XLII. tc. a köztörvényhatóságok rendezéséről

első községi törvény - 1871. évi XVIII. tc. a községek rendezéséről

második törvényhatósági törvény - 1886. évi XXI. tc. a törvényhatóságokról

második községi törvény - 1886. évi XXII. tc. a községekről

első tanácstörvény - 1950. évi I. törvény a tanácsokról

második tanácstörvény – 1954. évi X. törvény a tanácsokról

harmadik tanácstörvény - 1971. évi I. törvény a tanácsokról

Köszönetnyilvánítás

Köszönettel tartozom témavezetőimnek, Patyi András professzor úrnak, az NKE rektorának, valamint Takács Albert tanszékvezető úrnak, akik figyelemmel kísérték munkám alakulását, tanácsokkal ellátva az útkeresésben.

Megtisztelő számomra, hogy a Szegedi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Karának Közigazgatási és Pénzügyi Jogi, majd Közigazgatási Jogi Tanszékén kiváló volt és jelenlegi kollégáktól – Csatlós Erzsébet, Fekete Orsolya, Józsa Zoltán, Kaltenbach Jenő, Linder Viktória - tanulhattam és tanulhatom meg mindazt, amit az önkormányzatiságról, a tudományos kutatói pálya mélységeiről és magasságairól tudni érdemes.

A fokozatszerzési eljárásban való közreműködésért, értékes észrevételekért köszönettel tartozom Balázs István professzor úrnak, Hoffman István docens úrnak, Fülöpné Homoki-Nagy Mária professzor asszonynak, Varga Norbert docens úrnak, valamint Bató Szilviának.

Hálás vagyok Szeged Megyei Jogú Város korábbi polgármestereinek, Lippai Pálnak, Szalay Istvánnak, akik a rendszerváltozást követő időszakban a helyi önkormányzatiság, a helyi autonómia kereteinek kialakításában és működtetésében demokratikus magatartásmintát mutattak, ezáltal biztosították és kitörölhetetlenné tették a téma iránti lelkesedésemet és elkötelezettségemet kutatásaim során. Hasonlóképpen hálával tartozom Tóth László jegyző úrnak, akinek szakmai tapasztalataira és bölcsességére hosszú éveken keresztül építhettem. Köszönet mindazoknak, akik az önkormányzati gyakorlati munkám során támogattak.

*„...Az önkormányzatokért való harcot csupán
mint a demokráciáért való harcot foghatjuk fel...”
(Hans Kelsen)¹*

*„...oly nép, melynek az önkormányzásban semmi részvét sem engedtetik,
elveszti értékét a haza és a közügyek iránt, elbutul, elerkölcstelenedik,
és vészes idején semmi nemesebb erőfeszítésre
s hazafias fellángolásra nem képes,
mint ezt a történetírás száz meg száz példával bizonyítja”²*

Bevezetés

A hazai önkormányzati rendszert az elmúlt több mint két évtized során számos reform értékű intézkedés érintette, amelyek fő célkitűzései elsődlegesen a működés hatékonyságának erősítésére irányultak. Az állami szervek rendszerét érintően, különösen a közigazgatás központi és területi, kiváltképp a helyi önkormányzati szinten megvalósult reformlépések szignifikáns átrendeződést eredményeztek a decentralizált önkormányzati rendszer autonóm feladatellátásában. A kormányzati struktúra eltérő szintjeit érintő változásokon túl a területi, települési önkormányzatok saját hatáskörükben is végrehajtottak intézményi, szervezeti, működési változtatásokat, elsősorban annak érdekében, hogy fejlesszék a helyi közszolgáltatások színvonalát, erősítsék az állampolgárok részvételét a demokratikus döntéshozatalban a helyi közügyek körében.

Az értekezés középpontjában a magyar önkormányzati rendszer elemzése áll, történeti visszatekintéssel, példákkal illusztrálva a hazai önkormányzati viszonyok nemzetközi kontextusban történő értékelésének lehetőségét. A hazai helyi, területi önkormányzatiság elemzése, értékelése különös hangsúlyt kaphat az Alaptörvény, majd ezt követően az új önkormányzati szabályozásra tekintettel, így elsődlegesen a 2011-2012. éveket követő változásokra koncentrál az elemzés. A téma aktualitását az Alkotmányban és az önkormányzati törvényben kialakított helyi önkormányzati rendszerben bekövetkezett mélyreható változások adják, amelyek eredményeként a helyi önkormányzati autonómia jelentősége relativizálódott.

A történeti visszatekintés arra a kérdésre fókuszál, hogy felfedezhető-e – ha igen, mennyiben – folytonosság a polgári Magyarország önkormányzati rendszere és a rendszerváltozást követően létrehozott önkormányzati rendszer között. Mennyiben épít, illetőleg épít-e az Alaptörvényt követően radikálisan átalakított önkormányzati rendszerünk a korábbi önkormányzati hagyományokra. A történeti elemzés funkciója a dolgozatban a jelen

¹ Hans KELSSEN: Az államélet alapvonalai Prudentia Iuris 7. Miskolc, 1997. 70-71.

² TÓTH Lőrinc (szerk.): Ismerettár. Heckenast, Pest, 1858. I. köt.171.

folyamatainak jobb megértését szolgálja.³ A vármegye mint az önkormányzatiság bölcsője a magyar történelemben kiemelt jelentőséggel bír, ezért nyilvánvalóan nem mellőzhető az autonómiafejlődés vázlatos áttekintése. A közigazgatási jogtudomány kutatása nem mellőzheti a történelmi összehasonlítás módszerét.⁴ Ugyanakkor az is tény, hogy egyes álláspontok szerint – *Ivancsics Imre, Fábíán Adrián* – az 1990 utáni modern, nyugati értelemben vett önkormányzatiság hazai gyökereinek a kutatása tévútnak bizonyulhat.

Az önkormányzati rendszerek kialakulásának és funkcionalitásának kétféle metódusa írható le. Az egyik módszer, az alapjogi megközelítés szorosan kapcsolódik a természetjogi felfogáshoz, más elnevezéssel a pluralista elmélethez, más oldalról a devolutív-decentralizációs modell állítható fel az államhatalom gyakorlásának módjaként, amely a jogkörök delegálását, átruházását tekinti elvi alapjaként. Ez utóbbi esetben az önkormányzatok egyértelműen az államszervezet részeként válnak értelmezhetővé. E szemléletmódbeli eltérés alapján nem csupán ország-csoportok, hanem önkormányzati rendszerek is modellezhetőek. Mindkét szemlélet – időről-időre változó intenzitással – egyaránt nyomon követhető a hazai önkormányzati rendszer fejlődésében úgyszintén.

Az 1990-es évek elején kialakult helyi önkormányzati rendszer egyes vélemények szerint Európában a helyi demokrácia megvalósulása szempontjából az egyik legfejlettebb struktúrának számított, a másik kiemelkedő példa, a lengyel önkormányzati modell mellett.⁵ Más vélemény szerint viszont önkormányzati rendszerünk nem minden elemében állt összhangban a nyugat-európai trendekkel. *Pálné Kovács Ilona* „*a kisközségek abszolút autonómia és autarkia követelményeit*” és a „*területi önkormányzat teljes visszaszorulását*” minősítette ellentétesnek a nyugati megoldásokkal és folyamatokkal.⁶ Ugyanakkor az is hamar kiderült, hogy az autonómia szempontjából példaértékű rendszer – mint hatalmi ágazat – nem képviselt igazi súlyt.

³ Nagy Ernő Magyarország Közjoga című munkájában a történetiség bemutatásának szükségességéről így vall: „Államjogunk sajátlagos természete folytán, hogy t.i. ezer éves alakulás teremtette, számos tétele csak akkor méltányolható kellően, ha a történelmi háttért is vizsgáljuk. Ennélfogva a történetből átvettem annyit, de csakis annyit, a mennyi az élő jog megértéséhez, méltathatásához szükséges.” NAGY Ernő: Magyarország Közjoga (Államjog) Hetedik átdolgozott kiadás, Budapest, Az Atheneum Irodalmi és Nyomdai R.T. Kiadása, 1914. III-IV.

⁴ E megállapítás alátámasztására ld. LŐRINCZ Lajos: Magyar közigazgatás: dilemmák és perspektíva. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1988. 12.

⁵ Kenneth DAVEY: A magyar reformok európai szemszögből. In: Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai Budapest, 2000 41., Rinaldo LOCATELLI: A magyar önkormányzat reformról az Európa Tanács szemszögből. In: Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai (szerk. VEREBÉLYI Imre) Budapest, 2000 55.

⁶ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Az önkormányzatok működésének politológiai alapkérdései. Az állami irányítás területi struktúrájának modellje In: Tanulmányok az önkormányzati rendszerről (szerk. KILÉNYI Géza) Államtudományi Kutatóközpont Budapest, 1992. 24.

A kialakult hazai önkormányzati modellre is igaz az az általános megállapítás, hogy magán viselte annak a politikai környezetnek a bélyegét, amelyben létrejött, mely tükröződött az állam és az önkormányzatok között a hatáskörök megosztása terén is. „Az állam és az önkormányzatok közötti *osztzkodás a hatalmon, hatáskörökön, vagyonon és működési, fejlesztési forrásokon*, nyilvánvalóan elsőrendűen politológia kérdés, eredménye attól függ, hogy az „osztzkodó felek” milyen alkupozícióban vannak egymáshoz képest.”⁷

A szakirodalom azonban arra is rámutatott, hogy a demokratikus deficit leküzdése eredményeként a rendszerváltozást követően megformált helyi önkormányzati rendszer *fenntarthatósága* pénzügyi, gazdasági szempontból igen hamar megkérdőjeleződött, a helyi önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatások színvonala településenként jelentékeny eltéréseket idézett elő, illetve tovább erősítette a már létező színvonalbeli eltéréseket.

Az 1990-ben – a közjogi reformok egyik meghatározó részeként – megteremtett önkormányzati rendszer a helyi önkormányzatok számára a helyi közügyek területén széles körű autonómiát biztosított, amely szervezeti, szabályozási, funkcionális, személyzeti és gazdasági autonómiaként írható le a helyi önkormányzati szervek és az állami szervek kapcsolatrendszerében.

A dolgozat megírása során az autonómiának csupán azokat a dimenzióit vizsgáltam, amelyek a területi önkormányzatiság meghatározó elemei, leszűkítve a közigazgatás szervezet egyik alkotórésze, az önkormányzati igazgatás területén jelentős szereppel bíró *közigazgatási autonómia elemekre*.

Az autonómia *konceptuális értelmezését*, elméleti megalapozását a gazdaságosság, hatékonyság követelményét abban az értelmében szintén nem elemeztem, hogy a változások az autonomizálás során hogyan hatnak. A New Public Management hatása csak abban a viszonyrendszerben kerül taglalásra, amennyiben nemzetközi téren a tendenciák tekintetében hatása kimutatható.⁸

Az *autonómia* tartalma nyilvánvalóan önmagában nem értelmezhető, a települési-területi önkormányzati önállóság, a függetlenség fogalomrendszere kizárólag *viszonyrendszer elemeként* határozható meg. Az államszervezet és a helyi önkormányzatok struktúrájának rendszerszerű elemzése nyújthat segítséget az autonómia lényegének, jelentéstartalmának meghatározásakor. Éppen ezért elengedhetetlen annak tanulmányozása is, hogy a helyi

⁷ A tanulmány elsősorban politológiai aspektusból elemzi a területi közigazgatás működését, szerkezeti viszonyrendszerét, az irányítás dezintegráltságát. PÁLNÉ (1992) 9.

⁸ Az autonómia koncepcionális, analitikus és módszertani értelmezési lehetőségeire ld. többek között: Verhoest Koen–Peters Guy B., Bouckaert Geert and Verschuere Bram: The study of organizational autonomy: a conceptual, and methodological review. http://steunpuntbov.be/rapport/s0106009_IRSPM.pdf (2016.05.26.)

önkormányzati alrendszer *hogyan illeszkedik az állami szervek rendszerébe*, az állami közfeladatellátási kötelezettség teljesítésébe. A települési-területi igazgatás szintjén elhelyezkedő autonóm területi egységeket illetően az elmúlt évtizedek permanens módosulást, reformot eredményeztek, nemcsak hazánkban, hanem nemzetközi viszonylatban is. A reformfolyamatok szoros összefüggést mutatnak az állami funkciók definiálásával, az állam szerepfelfogásával, a társadalom életére való befolyás gyakorlásával.

A *kutatás alapvetően* annak a változásnak a bemutatását tűzte ki célul, amely az önkormányzathoz való jog tartalmi változását, a települési-területi önkormányzatok jogállását, a helyi közügyek körének alakulását, a közszolgáltatási feladatok ellátását érintően a rendszerváltást követően Magyarországon lezajlott. Az átalakulás folyamatának elemzése során a nemzetközi, elsősorban az Európai Unió tagállamaiban végbemenő fordulatok szemléltetése is érintésre került annak érdekében, hogy azon alapvető értékek fókuszba kerülhessenek, amelyeknek bármilyen változtatás is bekövetkezik, érvényesülniük kell. A helyi demokrácia európai alapértékei gyakorlati érvényesülése, az önkormányzati önállóság megnyilvánulása egyes területein a dolgozat az Európa Tanács helyi demokráciával kapcsolatos legfontosabb dokumentuma, a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája standardjait, alapelveit tekinti az összevetés alapjának, referencia pontjának.

Az elmúlt évtizedek autonómia-felfogás változásának bemutatásán túl célkitűzésként fogalmazódott meg a települési-területi önkormányzati rendszer *történelmi gyökereinek feltárása* is, a modern önkormányzati autonómia felfogáshoz kapcsolódóan.

Az önkormányzati autonómia tartalmi kérdéseinek vizsgálata nem nélkülözheti az *alkotmányos* megközelítést, melynek lényegbevágó részét képezi a hazai tartalmi keretek, értelmezés szempontjából az Alkotmánybíróság autonómia fogalmának definiálása, majd a társadalmi-politikai környezet változásával annak átalakulása. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításai egyfajta etalonként szolgálnak.

A hazai önkormányzati rendszer európai nézőpontból való értékelésével a rendszerváltozást követően számos tanulmány foglalkozott, a későbbi fejlődési folyamatban azonban az Európa Tanács helyi önkormányzatokkal kapcsolatos tevékenysége viszonylag kevés érdeklődésre tarthatott számot. A dolgozat a Chartát zsinórmértékként kezeli, különös figyelmet fordít az önkormányzatiság Chartában megjelenő tartalmi elemeire.

A dolgozat *kiemelt kutatási témája* ily módon az Európa Tanács értékrendjében meghatározott autonómia-tartalmak hazai gyakorlatban történő tükröződése az elmúlt közel negyedszázad tapasztalatai alapján. A szakirodalom széles körben történt feldolgozása alapján szándékozik

az egyes autonómia-elemeket objektív módon megközelíteni, a tudomány eredményeinek felhasználásával. Amennyiben arra lehetőség kínálkozik, az alkotmánybírósági, bírósági esetjog áttekintésére is sor kerül, amely a téma feldolgozásának módszereit is nagymértékben befolyásolja. Nem mellőzhető az európai trendek feltárása és bemutatása. A nemzetközi kitekintés teszi lehetővé a Chartában lefektetett értékrend dinamizmusának, folyamatos alakulásának tanulmányozását, ezáltal elkerülhetővé válik az egyoldalúság. A dolgozat amellet érvel, hogy a helyi demokrácia értékei nem eshetnek áldozatául a gazdasági körülmények változásának, ugyanakkor a társadalmi atmoszféra, a nemzetközi környezetben bekövetkező átalakulás az önkormányzati rendszerben is indukálhat módosulást.

Az önkormányzatiság értelmezése önmagában is többféle megközelítést tesz lehetővé, érte ez alatt természetesen egyes elemeinek mibenlétét is, ily módon az autonómia fokának megítélése világos, határozott viszonyítási pontok kitűzésével is szubjektív vélekedésnek engedhet teret. Az elmúlt néhány évben megjelent, a hazai önkormányzatok helyzetével foglalkozó írások nagy része a helyi autonómia kérdéseit azonosította a feladatellátás finanszírozási kérdéseivel és a pénzügyi-költségvetési reformokat folyamatosan sürgetve viszonylag kisebb teret szenteltek a helyi demokrácia kiteljesedési folyamatának. A megvalósult reformok gazdasági következményeinek analízise hiányos, a 2010-et követő változások helyi társadalmi viszonyokra gyakorolt hatásainak szofisztikált elemzése a tudomány képviselői részéről még várat magára. Mindazonáltal leszögezhető, hogy az önkormányzati rendszert a közelmúltban érintő átalakítási törekvésekkel és azok eredményeivel a közigazgatás-tudomány egyes képviselői foglalkoztak ugyan, olykor nem nélkülözve a kritikai hangvételt sem. A megjelent írások egyre gyakrabban tartalmazznak hivatkozást arra a nemzetközi környezetre, értékrendre, amely alapját képezte a rendszerváltozást követően létrejött magyar önkormányzati rendszernek.

A dolgozat többek között arra is keresi a választ, hogy az elmúlt időszak változásai, különösen a *2010-től átalakított önkormányzati rendszer* mennyiben hozott változást a decentralizáció, a szubszidiaritás elvének érvényesülésében, az önkormányzatok önállóságát, függetlenségét illetően a működés, a közszolgáltatások nyújtásának különböző területein.

A kutatás eredményeinek összefoglalásaként a dolgozat egyfajta keretet kíván teremteni a hazai önkormányzatiság alakulásának bemutatásához, továbbá próbál magyarázatot adni arra, hogy az önkormányzati autonómia megítélése, a reform-értékű intézkedések értékválasztási változásokkal összefüggésbe hozhatók-e.

Módszertani szempontból a téma feldolgozásakor a szűkebb értelemben vett szekunderkutatás bizonyult meghatározónak, ugyanis olyan szakirodalmi áttekintést volt szükséges elvégezni,

amelynek célja az önkormányzatisággal, az autonómia egyes területeken történő érvényesülésével kapcsolatos megállapítások gyűjtése, rendszerezése, elemzése, majd ennek eredményeként kísérletet tettem az összegyűjtött ismeretanyag szintetizálására. Kiemelt szerepet kapott az összehasonlító elemzés a dolgozat írása során, amely az európai környezet feltárásánál, a referenciák kialakításánál nélkülözhetetlen. Hangsúlyozni szükséges ugyanakkor azt is, hogy a történeti, nemzetközi, valamint pozitivista módszereken túl az interdiszciplináris kutatási metódus is szerephez jutott, hiszen többek között a történettudomány, a politikatudomány eredményei is felhasználásra kerültek. A hazai önkormányzati rendszer elemzésénél döntő részben jogi-normatív módszer alkalmazására nyílt lehetőség, hiszen a szabályozási környezet határozza meg a lehetőségeket és a korlátokat. Az empirikus kutatás a joggyakorlatot illetően elsősorban az Alkotmánybíróság és a Kúria egyes döntésein alapul, amely szorosan összefügg a jogi-normatív elemző, leíró módszer alkalmazásával.

A dolgozat az önkormányzati autonómia témáját a következő *szerkezeti felépítésben* tárgyalja. A hazai önkormányzati igazgatási rendszer bizonyos fokig épít a magyar történelmi hagyományokra, ezért a dolgozat első része történeti áttekintést ad az önkormányzati autonómia főbb fordulópontjairól, tartalmának alakulásáról. *Elsőként* a vármegyerendszer kialakulásának, történeti fejlődése lépcsőfokainak érintésével juthatunk el a Kiegyezést követően a 19. század végének meghatározó önkormányzati jogalkotásáig. A tanácsrendszert a dolgozat csak annyiban érinti, amennyiben a rendszerváltást követően kialakuló önkormányzati rendszer előzményeit, a szerves fejlődést kísérli meg boncolgatni. A *második fejezet* a rendszerváltozást követően kialakult hazai önkormányzati rendszer meghatározó sajátosságait törekszik bemutatni, a Charta tükrében. A *harmadik fejezet* célja, hogy utaljon azokra az önkormányzati rendszerekre, amelyek Európa egyes államaiban kialakultak és felvázolja azokat az azonosítható tendenciákat, amelyek a reformtörekvések alapjául szolgáltak. A *negyedik fejezetben* az önkormányzatok államigazgatási felügyeletének sajátosságai kerülnek elemzésre, az Európa Tanács elvárásainak fényében. A felügyelet kérdéséhez szorosan kapcsolódva az *ötödik fejezet* az önkormányzati jogok bírósági védelmével foglalkozik. A *hatodik fejezetben* a decentralizáció érvényesülése képez keretet a helyi közügy fogalmának elemzéséhez, majd az autonómia további elemeinek felvázolásához. Széles teret nyert a gazdálkodási-pénzügyi autonómia bemutatása a *hetedik fejezetben*. A *nyolcadik fejezet* összegző megállapításokat tartalmaz, kitér azokra a megállapításokra, amelyek az önkormányzati rendszer tovább-fejlesztésével összefüggésbe hozhatók.

1. fejezet

Az önkormányzati autonómia tartalma - történeti megközelítésben

Az autonómia jelensége és lényege, megvalósulási formája koronként és államonként változhat, egyes tartalmi elemeit tekintve azonban állandóságot mutat. Kiindulópontként azoknak a jelentéstartalmaknak a meghatározása szolgál, amelyek állandó alkotórészként meghatározzák az autonómia lényegét. Legegyszerűbb megközelítésben az autonómia az önállósággal azonosítható, amely megillehet egyéneket, közösségeket. Községek szerveződhetnek területenként, társadalmi csoportonként, nemzetiségenként, közfeladat ellátására létrejött szervezetenként. Így az autonómiának egyaránt adható területi és funkcionális értelmezése. A dolgozat témája szempontjából a területi alapon megszerveződő autonóm közösségek bírnak jelentőséggel, hiszen az autonómia e típusa végső soron az önkormányzatiság fogalmának feleltethető meg. A funkcionális autonómia klasszikus értelemben állami, közösségi feladatok ellátását jelenti nem közigazgatási szervek, személyek által, azaz a magánszféra, a társadalom szereplőinek bevonása állami feladatok ellátásába. A funkcionális autonómia értelmezhető a közigazgatási szervek egyfajta tehermentesítéseként is az állami funkciók ellátása során. A funkcionális autonómia elemzése, vizsgálata ebben az értelmezésben nem képezte a dolgozat tárgyát.

A területi autonómia, azaz az önkormányzatiság közösségi önrendelkezési jogként értelmezhető, amely különböző területeken juthat kifejezésre és elsősorban az államtól való relatív különállóságként fogható fel.

A fejezet célja egyrészt a területi-helyi önkormányzatiság közigazgatási autonómia fogalmának elméleti-történeti jellegű feltárása, másrészt annak áttekintése, hogy a területi alapon szerveződött közösségek, az önkormányzatok közigazgatási autonómiája milyen fejlődési ívet formáz.

A területi-helyi közigazgatási autonómia tartalmi fejlődésének bemutatása során tematikus feldolgozás érvényesül elsődlegesen, a decentralizáció mint államszervezési elv majd az önkormányzat államtani megközelítése kerül kifejtésre, ezzel együtt a kronológiai feldolgozás is teret nyer. Az említett szempontok szerinti feldolgozás módszerei nem teszik lehetővé, hogy az egyes fejlődési jegyek élesen elválasztásra kerülhessenek. A helyi önkormányzatiság mibenlétét, a közigazgatási autonómia megnyilvánulásait meghatározó törvényi szintű

rendelkezések normatív elemzése mutatja be – amennyiben a normatív tartalom meghatározó szempontot képviselt. Ugyanakkor nem tűnt mellőzhetőnek az egyes korszakokban uralkodó dogmatikai nézőpontok ismertetése sem, különösen a 19. században nyert az elméleti megközelítés kivételes jelentőséget. Ez utóbbi szempontból a decentralizáció kérdése és a természetjogi értelemben vett önkormányzás különböző megnyilvánulásai vonhatók a vizsgálat körébe, különös tekintettel a magyar közigazgatás-tudomány 19-20. századi egyes képviselőinek az önkormányzatiság eszméjére vonatkozó megállapításaira.

Az önkormányzatok közigazgatási autonómiájának közigazgatási jogtudományi bemutatása elsősorban *Ereký István* munkásságán alapul,⁹ lévén, hogy a legfőképpen rendszerszerűnek tekinthető önkormányzatokkal kapcsolatos dogmatikai feldolgozást az ő művei fémjelzik. A közigazgatási jogi dogmatika egyik kiemelkedő művelőjeként általános közigazgatási jogi dogmatikai művet ugyan nem írt, de számos olyan írása jelent meg, amely a közigazgatás rendszerének egyes elemeit teljes mélységében feldolgozta.¹⁰ Idesorolható az önkormányzatokkal kapcsolatos kutatási eredményeinek szintetizálása, amely mind a történeti, mind pedig a nemzetközi jogfejlődéssel kapcsolatos kutatási eredményeit bemutatta. *Szamel Lajos* értékelése szerint „[a]lkotója a jogtudománynak nemes értelemben vett polihisztor, aki nagy biztonsággal mozog a magánjog, a jogelmélet, a jogtörténet, az alkotmányjog világában, de munkássága mégis elsősorban közigazgatási jogtudományi, közigazgatáspolitikai és közigazgatástörténeti.”¹¹

Ereký István tudományos munkásságának, az önkormányzatisággal összefüggő nézeteinek rendszeres, a dolgozat témája szempontjából releváns felvázolása mellett a 19. század vége és a 20. század eleje tudományos gondolkodóinak a helyi önkormányzatiságra vonatkozó nézetei is helyet kaptak a feldolgozásban.

A jogi-normatív szempontú elemzés szükségszerűen a nemesi vármegye önkormányzatára terjedhet ki meghatározó mértékben,¹² hiszen a községek függetlensége, önállósága közjogi

⁹ Tomcsányin kívül *Ereký* volt az, aki monográfiákkal készült fel a magyar közigazgatási jog összefoglaló dogmatikai feldolgozására.” *SZAMEL Lajos: A magyar közigazgatástudomány. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1977. 147.*

¹⁰ *SZAMEL Lajos: A polgári magyar közigazgatás-tudomány. In: Közigazgatás-tudományi antológiák. Második kötet. Budapest, 1994. 129.*

¹¹ *SZAMEL (1977) 147.*

¹² A vármegyei önkormányzat fejlődési korszakait *Ereký István* a következőképpen osztotta fel: az első korszak a 11. sz. elejétől a 13. sz. végéig tartott, a központosítás korszakát ölelte fel. A második korszak a 13. sz. utolsó évtizedeitől 1526-ig, magában foglalva a vármegyei önkormányzat kiépülését, majd az önálló magyar állam bukását. A harmadik korszak 1526-tól a 18. sz. elejéig a vármegyei önkormányzatiság korszaka, a negyedik 1711-től 1790-ig látszólagos önkormányzatiságot jelentett. Az ötödik korszak a 19. sz. első felében a vármegyék „másodvirágzását” eredményezte, majd a nemesi vármegyei szervezet felbomlását. A hatodik korszak az osztrák központosítást, majd a hetedik korszak az 1910-ben fennálló vármegyei szervezetet foglalta magában. *EREKÝ*

értelemben a 19. század közepéig nem létezett. A függetlenség esetükben elsődlegesen magánjogi formában és tartalommal érvényesülhetett, a földesúrhoz való viszony tekintetében vált értelmezhetővé az egyes községekben, kiváltságok adományozásával a városokban. Az önállóság, a függetlenség csak a földesúr viszonylatában, az általa meghatározott mértékben, illetve városok esetében a kiváltságlevélben rögzített keretek között juthatott érvényre. A városok jogi helyzetének szisztematikus elemzése nem tárgya a dolgozatnak, a meglévő párhuzamok szolgálnak alapul helyenként a városi jogállási kérdések felvetésére.

Az autonómia kérdéseinek tárgyalása tehát szükségszerűen a vármegyei autonómiára szűkített, amely többek között *Egyed* Istvánnak a vármegyékkel összefüggésben kiindulópontnak tekinthető álláspontjával is megalapozható, miszerint „*Magyarországnak megyei alkotmánya volt*”. Mit jelent a megyei alkotmány az ő felfogásában? A megyét nem csupán területi egységként, hanem az államélet alapjaként határozat meg. Eszerint a megye közigazgatási és igazságszolgáltatás beosztásként funkcionált, emellett a politika erőforrása. „A megye volt a törvény hatósága, alkalmazója, – törvénytelen kísérletekkel szemben a törvényesség őre, biztosítója, – az országgyűlés együtnemléteiben a nemzeti élet központja”.¹³ Hazánkban a területi önkormányzatiság történeti megjelenésére az első nevesített forrás az *Aranybulla* (1222), amely a birtokos közrendű szabadok számára biztosította a királyi joghatóságot, kiemelve őket a megye joghatósága elől. Ezt követően került kiadásra a Zala megyei szerviensek számára a *Kehidai Oklevél* (1232), amely elindította a királyi vármegyét felváltó nemesi vármegye szervezését.

A fejlődési folyamat áttekintése során a történeti aspektust mellőzve a tételes jog szempontjából kerülhetett megközelítésre az autonómia jelentése, azonban az egyes korszakokat érintően csak a legfontosabb források számbavételére nyílhat lehetőség. Megjegyzendő, hogy az autonómia témájának igen alapos feldolgozására történeti nézőpontból a közelmúltban sor került¹⁴ és az egyes történelmi korszakok önkormányzatiságának jellegzetes vonásait más munkák is átfogóan dolgozták fel.¹⁵

István: A magyar helyhatósági önkormányzat. Vármegyék és községek. I. kötet Grill Károly Könyvkiadó-Vállalata, Budapest, 1910. 210.

¹³ EGYED István: Vármegyei önkormányzat. Budapest, 1929. Eggenberger-féle Könyvkereskedés, Rényi Károly, Budapest, IV., Kossuth Lajos-utca utca 2. 6.

¹⁴ GERGELY Jenő (szerk.): Autonómiák Magyarországon 1848-2000 ELTE Történelemtudományok Doktori Iskola – L'Harmattan Kiadó Budapest, 2005

¹⁵ A teljesség igénye nélkül: BÓNIS György – DEGRÉ Alajos (szerk.) Tanulmányok a magyar helyi önkormányzat múltjából. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1971., KÁLLAY István: A városi önkormányzat hatásköre Magyarországon 1686-1848 Akadémiai Kiadó, Budapest, 1989. A Szerző a szabad királyi város és a bányavárosok hatáskörét elemezte, modellként Székesfehérvár várost tekintette. A városi hatásköröket vizsgálva nyolc alapvető csoportot különített el az időszakot jellemezve: katonai ügyek, rendészet, tűzvédelem, mint politikai igazgatási hatáskörök, kommunális igazgatás, gazdasági igazgatás, adóügyek, kultúrával összefüggő

Az önkormányzatok közigazgatási autonómiája egyes elemeinek következetes, rendszerszerű feldolgozása nem képezhetette a dolgozat tárgyát, ugyanis a rendelkezésre álló, elsősorban másodlagos forrásokból rendszerszerű taglalás nem építhető fel.

A területi-helyi önkormányzatiság fejlődésének felvázolása során alapvetően három történeti korszak lehatárolására nyílik lehetőség: (1) a rendi korszak; (2) a reformkor törekvései, az 1848-as törvényhozás, majd a köztörvényhatósági korszak; (3) a népi demokratikus korszak.

Az autonómia összetevőire korszakonként eltérő részletességgel és mélységben történik utalás. Ezen alkotórészek szisztematikus nyomon követésére az egyes autonóm önkormányzati egységek jogállásának törvényi rendezését követően kínálkozhat lehetőség, ennek az analízisnek az elvégzése azonban messze túlmutatna a dolgozat célkitűzésén.

Az önkormányzati autonómia történeti áttekintésére ehelyütt összefoglaló módon kerül sor, tekintettel arra, hogy az egyes autonómia elemek bemutatását célzó következő fejezetekben a történeti elemek felvázolása azonos szempontok alapul vételével nem végezhető el, még megközelítőleg hasonló mélységben sem.

1. Az önkormányzatiság eszméjének történelmi aspektusa – államtani megközelítésben

A területi önkormányzatiság eszméjének kibontakozása szoros összefüggést mutat az egyik leginkább meghatározó államszervezési elvvel, a decentralizációval. *Tomcsányi Móric* szerint „*az önkormányzat fogalmában implicite maga a decentralizáció is bennfoglaltatik.*”¹⁶ A decentralizáció fogalmát értelmezve leszögezte, hogy „*[H]iszen a decentralizáció elve általános hatályú és nemcsak a helyi ügyekre nézve van fontossága, aminthogy maga az önkormányzat sem vonatkozik tisztán a helyi vagy belügyek intézésére, hanem fogalma és jelentősége szintén általános, a közügyek intézésének egész mezejére kiterjed, s a közszabadság szempontjából való nagy fontossága éppen ebben a momentumban, az önkormányzat ilyen felfogásában és annak egyedül ilyen értelmű tételes jogi szabályozásában rejlik.*”¹⁷

A decentralizáció megvalósulási formáit illetően kétféle általános megközelítés ismert. Különböző történelmi korszakokban, a kormányzás ideológiai meghatározottságától függően érvényesül a decentralizáció klasszikus formája, amikor az állam területi egységekre ruház át

ügyek, egyházi ügyek, egészségügy, és posta. STIPTA István: Törekvések a vármegyék polgári átalakítására Osiris Kiadó Budapest, 1995. VARGA Norbert: A köztörvényhatósági törvény (1870:XLII. tc.) bevezetése Debrecen és Szeged szabad királyi városokban (1870-1872) doktori értekezés, VÖLGYESI Levente: Városi alkotmányosság az újkori Magyarországon Phd értekezés 2008. http://www.ajk.elte.hu/file/DI_Volgyesi_Levente_dis.pdf (2015.07.29.)

¹⁶ TOMCSÁNYI Móric: Önkormányzat és decentralizáció. Budapest Atheneum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat 1911. 40.

¹⁷ TOMCSÁNYI (1911) 42.

meghatározott hatásköröket, amelyekben az átruházás eredményeként önálló döntési joggal rendelkeznek. A decentralizáció liberális teóriája szerint viszont egy alulról felfelé irányuló folyamat valósul meg, a területi egység, a helyi közösség az elsődleges és ezen entitásoktól vonhat el hatásköröket az állam.

A decentralizáció és az önkormányzatiság eszméje a 19. század végének, a 20. század első felének kiemelkedő közigazgatás-tudományi gondolkodója *Ereky István* (1876-1943) munkássága alapján kerül bemutatásra, akinek kiemelt kutatási területét képezte a helyhatósági önkormányzatok szervezetének, működésének rendszere.

Az önkormányzat államtani meghatározása *Lorenz von Stein* (1815-1890) nézetein alapul, amelyet *Ereky* súlyos kritikai megjegyzésekkel illetett. Saját téziseit *Stein* elméletével szemben építette fel. Az önkormányzat jogi fogalmának megközelítésében pedig szintén *Ereky* nézetei nyomán *Georg Jellinek* (1851-1911) megközelítése érdemel kiemelés. Az önkormányzat fogalom további fejtegetésénél elkerülhetetlen *Concha Győző* (1846-1933) nézetrendszerének vázolója, akire szintén *Lorenz von Stein* gondolatai hatottak, egyik követőjeként tartják számon.¹⁸ Magának az önkormányzat fogalomnak a kifejtésekor *Rudolf Gneist* (1816-1895) álláspontjára történő hivatkozás is elengedhetetlen.

1.1. Decentralizáció – „selfgovernment” a 18. század végén, a 19. század közepén

A központi általános és a helyi különös közérdekek érvényesülését a centralizáció és a decentralizáció mint államszervezési elv koronként eltérő fokozatainak dominanciája jellemezte.¹⁹ A centralizáció és a decentralizáció elve az államszervezésben általában komplex módon jut érvényre, a decentralizáció érvényesülése az önkormányzatiság eszméjének kiteljesedését eredményezi. A jog- és hatáskörök megosztása egyben politikai szabadságot is jelent, a helyi közügyekről való gondoskodás a közösség szempontjából döntő fontosságú mozzanata a függetlenségnek. A decentralizáció értelmezésénél kiindulópontként az állam szervezeti felépítését illetően az állam egységességét kell szem előtt tartani.

A közigazgatásra, így az önkormányzatokra, a helyi igazgatásra vonatkozó rendelkezések hazánkban a 19. században nem különültek el, szorosan kapcsolódtak az alkotmányjogi szabályokhoz. Ennek eredményeként a közigazgatásban is a politikatudomány keretein belül

¹⁸ JAKAB András: A közigazgatási jog tudomány és oktatása Magyarországon. In: De iuris petitorum meritis. Studia in honorem Lajos Lőrincz. (szerk. Rixer Ádám) Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara Budapest, 2010. 84.

¹⁹ EREKY István: Közigazgatás és önkormányzat. A MT Akadémia Jogtudományi Bizottságának kiadványsorozata 10. szám Budapest, 1939 192-194.

helyezkedett el.²⁰ Ez utóbbira példaként szolgál *Ereky* István munkássága, akinek a decentralizációval, a területi alapon szerveződött önkormányzatokkal kapcsolatos felfogása a következőkben részletesebben is elemzésre kerül. A decentralizáció, mint „jogi műszó” megjelenését a 19. század 30-as éveire vezette vissza, a túlzott állami centralizáció ellenhatásaként, a közigazgatás által ellátott feladatok „szétpontosítása” értelmezésben, a francia felfogásra alapozva. Egyrésztől Maurice *Hauriou* (1856-1929) álláspontját. A francia alkotmányjogász szerző szerint a centralizációt a „kinevezési rendszer, az egyedi szervezet, az egyedi szerveknek hierarchikus fölé-és alárendeltségi viszonya s testületi szervek hiányában a tanácskozás lehetőségének *hiánya* jellemzik. A *decentralizáció* mindezeknek az ellentétén épül fel. A decentralizációt ui. az jellemzi, hogy a decentralizált közigazgatás szerveit nem a kormány nevezi ki, hanem autonóm alakulatok tagjai választják; - a választottak képviselőtestületekbe tömörülnek; - s ezek – tanácskozás alapján hozott határozatok útján – vesznek részt a végrehajtó hatalom gyakorlásában...”. Megkülönböztette a területi (általános - *décentralisation par region*) és a közszolgálat egyes ágaira (különleges - *décentralisation par service*) vonatkozó decentralizációt. Másrésztől *Ereky* az angolszász rendszerben a „helyi vagy municipalis kormányzatot” elemezte. Többek között megállapította, hogy sehol sem szerepel az önkormányzat, mint tudományos elnevezés, a „*selfgovernment*” publicisztikai alkotás, melyet a 18. század végén használtak.²¹ A *selfgovernment* mibenlétét az angol publicisták nyomán a kontinens és Anglia közötti párhuzam alapján határozta meg, amennyiben „a kontinens népeit abszolút hatalmú uralkodók kormányozzák, addig *az angol nemzet önmagát kormányozza*; - amazoknak tehát nincs, emennek *ellenben van nemzeti önkormányzata*”.²²

A fogalom a 19. század közepén jelentősen bővült²³ és a helyi önkormányzatok eszmeisége nemzedékeken keresztül uralkodóan hatott, nemcsak Angliában, hanem a kontinensen is. Megerősödött az önkormányzatiság természetjogi jellegére alapozó felfogás, amely szerint az önkormányzathoz való jog a településeket természetes jogként illeti meg, nem pedig az államtól átszármaztatott, az állam által befolyásolt jogosítványok együtteseként.

²⁰ CSIZMADIA-MÁTHÉ-NAGY: Magyar közigazgatástörténet. (Átdolgozott kiadás) Budapesti Corvinus Egyetem Budapest, 2007 2.

²¹ EREKY (1939) 200.

²² EREKY (1939) 201.

²³ Edwin CHADWICK által indított reformmozgalom nyomán, amelynek eredményeként számos igazgatási ág a békebíráktól átkerült a választott tanácsokhoz, illetve igazgatási szakértőkhöz, akiknek a működését a kormány auditorjai ellenőrizték. Az 1888-ban sor került az igazságszolgáltatás és a közigazgatás elválasztására, amely nyilvánvalóan változást idézett elő az önkormányzati szervezetben is, hiszen a közigazgatási feladatok ellátása átkerült a közigazgatási szervekhez. EREKY álláspontja szerint ezzel az önkormányzatnak a kettéosztása angol és kontinentális önkormányzatra megszűnt. EREKY (1939) 237.

Alexis de *Tocqueville* (1805-1859) az európai hatalmi viszonyokról ugyanakkor 1826-ban így írt: a „...*helyi hatalmak jórészt mára megszűntek, sorsuk a gyors eltűnés vagy a teljesebb alárendeltség. Európa egyik végétől a másikig az uralkodók előjogait, városok kiváltságait, a vidéki közigazgatási hatóságokat már megszüntették vagy hamarosan megszüntetik.*”²⁴

A természetjogi felfogást vallotta magáénak Benjamin *Constant* (1767-1830), aki szerint „*[A] legfőbb hatalom a polgárok összessége*”,²⁵ amely azonban nem korlátozhatatlan, sőt megfelelő korlátok közé szorítandó, a zsarnokság elkerülése érdekében.²⁶ A politikai szerveződésekben Constant – az eddig három hatalommal szemben öt sajátos hatalmat különböztet meg, (1) a királyi hatalmat, (2) a végrehajtó hatalmat, (3) a tartós képviseleti hatalmat, (4) a közvélemény képviseletének hatalmát, valamint (5) a bírói hatalmat.²⁷ A klasszikus hármasság felosztás mellett Constant az alkotmányos monarchia és az abszolút monarchia összefüggéseinek elemzésében önálló hatalmi ágként jelenítette meg az önálló államfői hatalmat, valamint a municipális, helyi hatalmat, amely a központi hatalom, a központi közigazgatás korlátját képezhette. Az önálló önkormányzati hatalmi ág elismerése, a helyi hatalom tehát a központi hatalom cselekvési lehetőségeinek határait determinálja. Constant szerint „*[e]ddig a helyhatóság a végrehajtó hatalom függő ágának tartott: ellenkezőleg áll, nem kell ugyan soha ezt akadályoznia, de tőle függenie se kell.*”²⁸ A municipális hatalmi ág a saját érdekeltséget feltételező helybelisége alapján különült el. A municipális hatalom eredetét a helyben lakók érzelmi-akarati egységéből származtatta.²⁹

1.2. Az önkormányzatiság államtani megközelítésben, az önkormányzat jogi fogalmának meghatározása

Az önkormányzatiság államtani felfogását Lorenz von *Stein* az öngazgatásból kiindulva alapozta meg.³⁰ Az öngazgatás formációinak meghatározásából azt a következtetést vonta le, hogy az öngazgatáshoz való jog elidegeníthetetlen, nem az államtól származik. A „külső” szabadság ellenére „belső” szabadsággal nem rendelkeztek ezek az öngazgatási „testek”, a tagok között ugyanis nem volt egyenlőség és ezért a rendi korszak öngazgatási egységeinek

²⁴ Alexis de TOCQUEVILLE: Az amerikai demokrácia. Európa Könyvkiadó Budapest, 1993. 956.

²⁵ Benjamin CONSTANT: A régiek és a modernek szabadsága. Atlantisz Kiadó, 1997. 77.

²⁶ CONSTANT (1997) 85.

²⁷ CONSTANT (1997) 87.

²⁸ Benjamin CONSTANT: Az alkotmányos politika tana. Pest, 1862. 126.

²⁹ CONSTANT (1862) 134.

³⁰ Lorenz von STEIN: Die Vollziehende Gewalt 1869. II. kiad. I. Teil 128-134. Idézi: EREKY (1939) 238-247.

az állam kialakulásával el is kellett volna tűnniük.³¹ Az állam, a törvényhozás hatásköre – álláspontja szerint – kiterjedt a már létező területi öngazgatási egységekre. A különböző megyei, községi és területi rendtartások alakjában létrejött az öngazgatás alkotmányos joga, mint tételes jog. Az autonómiával összefüggésben kifejtette, hogy a „*jogi személynek jogában áll az ő alkotmányos szervei útján a hatáskörébe tartozó ügyekben rendeleteket alkotni, határozatokat hozni s mindezeket saját szervei útján kényszerrel is megvalósítani*”.³² Továbbhaladva ezen a gondolatmeneten: „... *magatartásuknak nem szabad sem az állam törvényeibe, vagy a végrehajtó hatalom törvényes rendeleteibe ütköznie, sem az állam közérdekeit sérteni*”.³³ Ebből viszont azt a következtetést vonta le, hogy a felügyeletet csak az a szerv láthatja el, amely az „*állam eszméjét tettekre váltani van hivatva, t.i. a kormány*”.³⁴ Ereky Lorenz von Stein elméletének kritikáját a magyar viszonyok tükrében fogalmazta meg. Az első ilyen kritikai elem az önkormányzatiság kiterjedtségét illette, a másik ennél súlyosabb megállapítása az öngazgatás és az önkormányzatiság viszonyára vonatkozott. Teljességgel elfogadhatatlannak minősítette Stein azon felfogását, hogy önkormányzattal csak az állam rendelkezik és annak része a városi, községi öngazgatás.

Az önkormányzat politikai és jogi fogalmának meghatározásakor utalni kell Jellinek megközelítésére, aki azonosította az önkormányzat jogi jellegét és jogi típusú meghatározást adott az önkormányzat fogalmára nézve. Álláspontja szerint „*Az önkormányzat jogilag olyan közigazgatást jelent, amely mellett a legkülönbözőbb alakulatok, s ezek között első sorban a községek az állami impériumot, mint saját jogukat gyakorolják azért, hogy saját céljaikat a törvény korlátai között s állami ellenőrzés alatt megvalósíthassák*”.³⁵ Ezen viszonyulás azért is lehet figyelemre méltó, mert világosan megkülönböztette az önkormányzatot saját jogán megillető hatáskört az állam által biztosított hatáskörtől, amennyiben nevesítette az állami közhatalom gyakorlását. Megjegyzendő azonban, hogy nem kizárólag ezzel a jelentéstartalommal definiálta az önkormányzat jogi fogalmát, hanem más szervezetek esetében is foglalkozott annak tartalmi kérdéseivel.

Ereky István ennek az önkormányzat-fogalomnak a meghatározásával sem értett egyet, legsúlyosabb kritikaként azt fogalmazta meg, hogy Jellinek kizárólagosan „*az állam és az önkormányzati alakulat közötti viszonyként*” határozta meg az önkormányzatot, figyelmen

³¹ Az „állam egész természete a szabad közigazgatás elismerését...követeli. Ezeket – ha nem volnának - létre kellene hoznia; - de megvannak a megyék, a községek és a testületek történelmi sejtjei alakjában; csak fel kell őket vennie a saját szervezetébe.” EREKY (1939) 243.

³² EREKY (1939) 266.

³³ EREKY (1939) 267.

³⁴ EREKY (1939) 267.

³⁵ G. JELLINEK: System der subjektiven öffentlichen Rechte. 84-88., 275-294. Idézi: EREKY (1939) 319.

kívül hagyta, hogy az érdekeltek a saját hatáskör gyakorlásában részt vettek-e vagy sem. Az önálló és az átruházott hatáskör tekintetében az eredet tisztázását és a természetjogi álláspont elvetését viszont rendkívül haladónak minősítette, azonban mivel ellentétben állt *Jellinek* státuszelméletével, ezért bukásra ítéltetett. *Ereky* véleménye szerint kizárólag átruházott hatáskörök léteztek már a modern államban, hiszen valamennyi hatáskör az államtól származott. Ennek egy részét minősítette önálló hatáskörnek, mivel e hatáskörök a községet és a megyét érintő relatív önállóságot igényeltek. A másik részt, amelyben a kormány utasításai szerint voltak kötelesek az önkormányzatok eljárni, a nem önálló hatáskörök csoportjába sorolta.³⁶

Kiemelésre érdemes az is, hogy mennyiben gyakorolt hatást *Lorenz von Stein* és *Rudolf Gneist* munkássága a politikatudományi irányzat kiváló képviselőjének, *Concha* Győzőnek az önkormányzatiságról vallott felfogására. *Gneist* az önkormányzatiság (*Self-government*) eszméjével összefüggésben elengedhetetlennek tartotta a polgárok részvételét a közigazgatásban is, nem csupán a népképviselési elv megvalósulásának eredményeképpen a törvényhozó hatalomban. Meggyőződése szerint a polgárok a törvények végrehajtásában is jogosultak lettek volna közreműködni, így részt vehettek volna a községi, megyei, esküdtszéki önkormányzatokban. Az önkormányzat ebből a szempontból a közügyek intézésére volt hivatott. *Concha* az önkormányzatot – azonosulva *Gneist* álláspontjával – a végrehajtó hatalom részének tekintette. A közigazgatás modernizálására vonatkozó tanainak részeként a tisztviselők választási rendszere helyett a kinevezési rendszert szorgalmazta. Elkülönítette a megye politikai és alkotmányvédő szerepkörét. Kétségbe vonta ellenben azt az általánosan elfogadott álláspontot, hogy az önkormányzat képes lehet alkotmányvédő szerepkör betöltésére. A politikai funkcióval összefüggésben kialakított álláspontja azon alapult, hogy az önkormányzatnak nemcsak helyi, hanem országos ügyekkel is foglalkoznia kell.³⁷

Az 1848 előtti rendi társadalom idejében a városi, a községi önkormányzatok magánjogi jellege dominált, a városok, a községek önállósága a földesúrtól függött, alkufolyamat eredményként határozták meg annak mértékét, földesúri szabadalomlevélben, úrbéri szerződésben, illetve hallgatólagos megállapodás alapján is érvényesülhetett a „községi hatóság” gyakorlása.³⁸ A szabad királyi város a vármegyétől függetlenül, a királyi kiváltságlevélben meghatározott önállósággal működött.

³⁶ EREKY (1939) 323.

³⁷ CSIZMADIA-MÁTHÉ-NAGY (2007) 6-9.

³⁸ MAGYARY Zoltán: Magyar Közigazgatás. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Budapest, 1942 301.

Az egyes elméletek rövid vázlatából már tisztán látható, hogy az önkormányzat fogalma a történelmi fejlődés folyamatában változott, a magánjogi jelleg szertefoszlott, az önkormányzatok közjogi jellege erősödött. Az is leszögezhető, hogy az önkormányzatok jogi személyiségének kérdését is érintették az elméleti megközelítések, amelyekből eredeztethető a területi önkormányzatok közjogi jogi személyiségként³⁹ történő meghatározása, a magánjogi jelleg eltűnése, a kizárólagos közjogi típusú értelmezhetőség. A közjogi típusú elemek megerősödése és az önálló jogi személyiség kérdése csak az önkormányzat-típusok kodifikációját, jogállásának rendezését követően válhatott egyértelművé. A vármegyék jogi személyiség ismérveiként *Magyary* Zoltán a következőket rögzítette: „önálló határozási jog, saját szerveinek választása és költségvetési jog”. Ezen kritériumok érvényesülése alapján – annak ellenére, hogy a jogi személyiségről a második törvényhatósági törvény sem tartalmazott kifejezett rendelkezést – megállapította, hogy „*a vármegye valóban önálló jogi személy, ami mind közigazgatás, mind magánjogi vonatkozásban vitán felül áll*”.⁴⁰

A közigazgatás-tudomány és a közigazgatási jogtudomány is az önkormányzat fogalmának meghatározásakor a 20. század második negyedében már a tételes jog általi kifejezett elismerést tartotta szükségesnek. A községek megyék, járások, tartományok jogát az önkormányzashoz, mint a közigazgatás területi alakulatainak jogosítványát határozták meg, amelyben az önrendelkezési jog a népet csakis a helyi érdekű, vagy a különleges közigazgatás ügyeiben illethette meg. Az irányított és a politikai hatáskör terén önkormányzattal nem rendelkezettek.⁴¹

2. A vármegyei autonómia alakulása Magyarországon. A királyi vármegyék, a rendi korszak.

Amint arra a fejezet bevezetőjében utalás történt, a vármegyei autonómia három alapvető korszaka a rendi korszak, a köztörvényhatósági korszak, valamint a népi demokratikus korszak. Elsőként a királyi vármegye, majd a nemesi vármegye kialakulása kerül tárgyalásra. Ebben az összefüggésben kiemelés érdemel a magánjogi autonómia kérdése, valamint azon autonómiaelemek megjelenése, amelyek a bíraskodás jogának gyakorlásával, az országos ügyekben való részvétellel, döntéshozattal állnak összefüggésben. A (fő)ispáni jogkörök, funkciók az autonómia terjedelmét illetően is meghatározó befolyással rendelkeztek, éppen emiatt elengedhetetlen egy rövid kitérő.

³⁹ EREKY István szerint az önkormányzatok sui generis közjogi alakulatok, amelyeknek a feladataik ellátáshoz rendelkezniük kell magánjogi jogi személyiséggel is. EREKY (1939) 363.

⁴⁰ MAGYARY (1942) 270.

⁴¹ EREKY (1939) 376-377.

Az önkormányzatiság eszméjének általános fejlődése a magyar történelem során egészen a 19. század végéig mindenekelőtt a vármegye szerepének változásával összefüggésben értelmezhető. Ebből eredően a városok, különösen a szabad királyi városok, bányavárosok, mezővárosok, községek szerepe az autonómia fejlődésében csupán érintőlegesen kerül ismertetésre. A községi autonómia speciális formája, a mezővárosi és községi önkormányzatiság szinte csak magánjogi jellegű közösségként létezett, a község felett hatalmat gyakorló földesúr ruházhatta át a közösségre meghatározott jogosítványait. A községi önkormányzatiság tartalmának kiterjedtségével összefüggésben Ereky István kifejtette, hogy a terjedelem a földesúr megítélésétől, döntésétől függött.⁴² Ez a megállapítás azonban a városokra is ugyanígy igaz, ugyanis megállapodásban, privilégiumban foglalt terjedelemben illette meg az autonómia az adott települést. A földesúr megtehetette, hogy az igazságszolgáltatás, a közigazgatás terén minden jogot fenntartott a saját maga számára, melynek eredményeképpen az önkormányzás joga teljes mértékben őt illette meg. Bizonyos jogosítványokat biztosíthatott a település lakossága számára, amelynek eredményeként a település lakossága korlátozott önkormányzattal rendelkezett. Így az önkormányzatiság tartalma községként és mezővárosként változhatott. Többnyire dönthettek a bírák, esküdtek, kisbírák választásáról, valamint a községi jegyző alkalmazásának módjáról.⁴³ A városok esetében némiképp más volt a helyzet, hiszen a szabad királyi városok, a bányavárosok a 18. századtól komoly szerepet tölthettek be, mint igazgatási feladatokat ellátó egységek. Gondoskodtak a katonai, rendészeti, tűzvédelmi, adóügyi, kereskedelmi igazgatás feladatok ellátásáról, mint leglényegesebb igazgatási tevékenységekről.⁴⁴ Kajtár István a városok két kategóriáját különböztette meg, a szabad királyi városokat, amelyeket kiváltságok sora illett meg (privilégiumlevelek), valamint a kamarai, egyházi, magán földes-uraság alatt álló mezővárosokat.⁴⁵

Közjogi értelemben vett önkormányzatiság hosszú időn keresztül így csupán a vármegyék esetében létezett. A folyamatos átalakulás a központi államhatalomhoz való viszony folyamatában ragadható meg, az autonómia lényegi elemeinek megjelenésével. Az autonómia tartalma a régi magyar *universalis congregatiok* legfontosabb jogai alapján mutathatók be, amelyek – Ereky István szerint – a törvényhatósági tisztviselői állások betöltése, a

⁴² EREKY (1939) 275.

⁴³ Ereky A.v.Virozsil véleményét idézi akkor, amikor arra utal, hogy a „kisebb municipiumok státútumainak tanulmányozása egyike volt a magyar magánjog legnehezebb feladatainak.” Az önkormányzatiság jellegével összefüggésben megjegyezte, hogy a jobbágyközségek önkormányzata magánjogi önkormányzatnak minősült. A.v.Virozsil: Staatsrecht des Königreichs Ungarn III. k. 142.I. (EREKY (1939) 275.

⁴⁴ KÁLLAY (1989)

⁴⁵ KAJTÁR István: Magyar városi önkormányzatok (1848-1918) Akadémiai Kiadó, Budapest, 1992. 27.

törvénytől szabályrendeletek alkotása és a törvényhatósági önadóztatás.⁴⁶ Más nézőpontból az autonómia alapját a szabályrendeletek alkotásának joga és a költségvetési önállóság képezte.⁴⁷ Azt is hozzá kell tenni, hogy a vármegyei igazgatás szoros kapcsolatban, párhuzamosan fejlődött az egyházi igazgatással.

2.1. A vármegye szerveződése: királyi vármegyék – a nemesi vármegye kialakulása

Az állam területének igazgatására hosszú évszázadokon keresztül a vármegyék szolgáltak. A vármegye eredete Szt. István király államszervező munkájában fedezhető fel, akinek egyre növekvő területen kellett gondoskodnia a közigazgatás megszervezéséről. Ennek egyik fontos lépéseként az uralma alatti területet kisebb igazgatási egységekre osztotta fel, pontosan meghúzott határvonalakkal.⁴⁸ A történettudományban régóta vita folyik arról, hogy milyen mintára⁴⁹ kerültek megszervezésre a magyar vármegyék. A felosztásnál a példa valószínűleg a német típus, azonban a tartalmat illetően már a sajátos magyar viszonyok érvényesültek.⁵⁰ A vármegye kialakulásával, a várhoz tartozó területek egységével, funkciójával, a várispánságok és a megyés ispánságok közötti összefüggésekről számos álláspont látott napvilágot, a polémia nem jutott nyugvópontra. Az Árpád-kor első felére jellemző vármegye királyi szervként működött, minélfogva a királyt az általa kinevezett ispán képviselte, aki csak a királynak tartozott felelősséggel. A feudális állam szerveiként működő királyi vármegyékben az ispán szerepe a közigazgatási és a bírói hatalom gyakorlásában nyilvánult meg. Kezdetben domináltak a katonai jellegű igazgatási teendők. Joghatósága kiterjedt a vármegye területéhez rendelt lakosságra, a nemességre viszont nem feltétlenül. A vármegyei szervezetbe feltehetően a 13. századig a nemesség nem is tartozott bele.⁵¹

A vármegye fogalmi ismérveinek meghatározására *Csutorás László* kísérlete vehető alapul, aki szerint „*a vármegye minden időben a vidéki kormányzat szerve volt szemben a központi kormányzattal; egy második az, hogy éppen e miatt mindig feltételezett egy központi hatalmat,*

⁴⁶ EREKY István: A magyar helyhatósági önkormányzat. Vármegyék és községek. I. kötet Budapest, Grill Károly Könyvkiadó-Vállalata, 1910. 191.

⁴⁷ Weis István az önkormányzatok „legsajátabb jogának” a „budget-jogot” és a szabályrendelet alkotás jogát nevezte. WEIS István: Önkormányzati problémák. Különlenyomat a Joghallgatók Tudományos Egyesületének Almanachjából. Budapest, 1911. 10.

⁴⁸ A pontosan meghúzott határvonalak bizonyítására Kristó két dokumentumra hivatkozott: a veszprémi egyházmegye 1009. évi adománylevelét és az 1055. évi tihanyi alapítólevelet. KRISTÓ Gyula: A vármegyék kialakulása Magyarországon Magvető Könyvkiadó Budapest, 1988. 96.

⁴⁹ Több felfogás is kialakult a vármegyék eredetét illetően, így lehetséges a német, a szláv eredet, de az is biztos, hogy hasonlóságok mutathatóak ki mind a német, mind pedig a szláv várszervezettel.

⁵⁰ KRISTÓ (1988) 65-66. Itt szükséges még utalni Györffy György munkásságára is, aki a korabeli Lombardiára irányította a figyelmet. Álláspontja szerint az ott kialakított területi egységek megfelelnek a magyar vármegyéknek. In: NAGY Endre – RÁCZ Lajos: Magyar alkotmány- és közigazgatástörténet (szerk.: MÁTHÉ Gábor) HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft. 2007 129.

⁵¹ Magyar alkotmánytörténet. szerk.: MEZEY Barna Osiris Kiadó, Budapest 1999. 125-128.

melytől kisebb-nagyobb mértékben függött”. Kristó Gyula a vármegye kialakulása, megszervezése körüli bizonytalanságot számos példával támasztotta alá, amellet, hogy leszögezte: maradandó kutatási eredmények is rendelkezésre állnak arra vonatkozóan, hogy megállapíthatóak legyenek a területi igazgatás kialakulásának körülményei.⁵² A vármegye kialakulásával összefüggő történettudományi irodalom további elemzése a téma szempontjából relevanciával nem rendelkeznek, ezért is mellőzésre került.

2.2. Az ispán jogállásának, szerepének alakulása a vármegye életében a 18. század közepéig

A királyi vármegye funkciói folyamatosan bővültek, amelyek eredményeként közigazgatási, igazságszolgáltatási szervezatként vált meghatározóvá. A nemesség is létrehozta a vármegyén belül szervezeteit, így az önkormányzatiság csirái már megjelentek a nemesi vármegyében. A nemesi autonómia első megnyilvánulása az igazságszolgáltatásban fedezhető fel: a Kehidai Oklevél az első példa, amely alapján a nemesi közösség ítélkezési jogot gyakorolhatott.⁵³

A királyi, majd nemesi vármegyei autonómia alakulásának szemléltetésére alkalmas lehet az ispán, majd a főispán személyének, szerepének, jogkörének változása. A vármegyei autonómia terjedelmét híven tükrözi a király által kinevezett (kezdetben) várispán⁵⁴ jogállásának folyamatos gyarapodása. A várispán, majd ispán évszázadokon át a király által megbízott olyan személy volt, aki ellátta a hadi, a bírói, a közigazgatási és a gazdasági teendőket.

Az ispán alapvetően kettős szerepkörben járt el. Egyrészt a királyi birtokok igazgatási teendőit látta el, másrészt pedig a király nevében és helyett ítélkezett és elvégezte a katonai feladatokat. A Szt. István király által kinevezett várispán a király teljhatalommal bíró képviselőjeként gyakorolta funkcióját.⁵⁵ Szt. István korában a „*megye ... közigazgatási és*

⁵² KRISTÓ (1988) 101.

⁵³ „...urunk királyunktól alázatosan és áhítattal azt kérjük, engedje meg nekünk, hogy mi magunk bíraskodhassunk és az elnyomottaknak és vég nélküli sérelmeket szenvedőknek teljes igazságot szolgáltatassunk mindazok ellen, akiknek részéről méltánytalanul szenvednek. A király úr pedig kérésünket kegyesen meghallgatva jóindulatából kifolyólag jóságosan megadta nekünk a tőle kért engedélyt; ...”1232. A Zala megyei királyi serviensek soraikból választanak bírakat. A kehidai oklevél. Zala megye történelmi olvasókönyve. Helytörténeti szöveggyűjtemény. Zala Megyei Levéltár Zalaegerszeg, 1996. 20.

⁵⁴ A vár latin nevéként általánossá vált (*castrum*) elnevezésből származhat a várispán (*comes castri*) elnevezés. Számos dokumentumban nyomon követhetjük azonban a leggyakrabban előforduló *comitatus*, a *parochia* területi egységként, megyeként történő értelmezését is. Mind a megye, mind az ispán elnevezés eredetéről részletes elemzést adott Kristó Gyula. KRISTÓ (1988) 31-52. 140-143.

⁵⁵ Az ispánok jogállásával összefüggésben Pauler Gyula a következőket írta: „...mint a királynak egyedüli tisztjei az országban szerteszét a központi hatalom organumaiként is működtek, és sok tekintetben, mintegy a király képét viselvén, annak teendőit végezték, annak parancsait végrehajtották”. Idézi KRISTÓ (1988) 101.

*joghatósági egység is volt, amely egységet a király közjogi képében eljáró ispán képviselte és biztosította”.*⁵⁶

A nemesi vármegye létrejött a királyi vármegyei rendszer megszűnésével a 13. századra tehető. A korszakot meghatározó két dokumentumot szükséges kiemelni a már hivatkozott 1222. évi Aranybullát és az 1232. évi Kehidai Oklevelet.

Az *Aranybulla* több szempontból is meghatározó a nemesi vármegye kialakulásának kezdeti lépéseiben. Egyrészt szemlélteti a nemesi megye kialakulásának kezdeteit az, hogy az Aranybulla korlátozta a király képviselőjének, az ispánnak a hatáskörét, mégpedig két szempontból. Ítélezési jogkörét akadályozták egyrészt a nemesek javai, másrészt szűkült azok köre is, akik felett ítélezhetett. Az Aranybulla azonban nem csupán az ítélezési jogkört illetően eredményezett változást, hanem az olyan ispán tisztségétől való megfosztását is lehetővé tette, aki méltatlanná vált hivatalára. Emellett feltételeket iktatott be az ispánság adományozásával összefüggésben.⁵⁷ A nemesi vármegyei autonómia-felfogást az ellenállási záradék erősítette meg, mely a törvényeket meg nem tartó uralkodó elleni fellépést engedélyezte Magyarország egyházi és világi méltóságai számára.⁵⁸

A *Kehidai Oklevél* egyrészt figyelemre méltó a vármegyei autonómia egyik jelentős elemének megjelenése, az igazságszolgáltatás szempontjából, másrészt viszont a hivatali apparátus kialakulása szemszögéből is. A megyei autonómia elsődlegesen tehát az igazságszolgáltatási, a törvénykezési funkció gyakorlásával vette kezdetét és indult el a fejlődés folyamatában. A hivatali szervezetre nézve ebben a dokumentumban fedezhetők fel az adminisztráció első nyomai, amelyek között az írásbeliségre, egyes eljárási cselekményekre nézve találhatók rendelkezések.⁵⁹

⁵⁶ KRISTÓ (1988) 145-146. Ezt a megállapítást támasztja alá Szent István 1001 körüli első törvénykönyvében a várispán (comes) feladatainak meghatározása: az igazság szolgáltatása, a vasárnapi munkavégzés eltiltása és megakadályozása, annak előírása a falusi bírák számára, hogy vasárnap mindenki menjen a templomba, csak a tűz őrzői maradjanak otthon.

⁵⁷ Az 1222. évi Aranybulla Második Endre király dekrétoma, a ki jeruzsáleminek mondatik V. cikkely A megyés ispánok hatóságáról és a király falus-ispánjairól. A megyés ispán a nemesek jószágán ítéletet ne tegyen, hanem ha pénzt vagy tizedet illet a dolog. 1. § A megyei várispánok egyáltalában senkit nem ítéljenek, hanem csak a magok vára népét. 2. § A lopókat és latrokat ítéljék meg a király falus-ispánjai, de ugyanazon megye ispánja széke előtt. XIV. cikkely Az olyan ispánról, a ki az ő vára népét megosztja. Továbbá, ha valamely ispán az ő ispánságának módja szerint magát tisztességgel nem viselné, vagy az ő vára népét megrontaná, ebben találtatván, mind az ország színe előtt vessék ki tisztéből szégyenére, és a mit elragadott, adja vissza. XVI. cikkely Hogy az egész megyék ispánsága örökül ne adassék. Egész megyét vagy akárminemű méltóságot örök jószágul vagy birtokul nem adunk. A hatályos magyar törvények gyűjteménye. Magyar Törvénytár első kötet 1000-1873-ik évi törvénycikkek. Szerkeszti, jegyzetekkel és utalásokkal kíséri dr. Márkus Dezső a M. Kir. Curia bírāja, Budapest Franklin - Társulat Magyar Irodalmi Intézet és Könyvnyomda 1912. 5-13.

⁵⁸ TARJÁN M. Tamás: 1222. április 24. II. András kiadja az Aranybullát Fehérváron http://www.rubicon.hu/magyar/nyomtathato_verzio/1222_aprilis_24_ii_andras_kiadja_az_aranybullat_fehervaron/ (2014. 09.18.)

⁵⁹ Az adminisztráció első jeleinek megjelenése követhető nyomon az Oguz bán és Bertalan veszprémi püspök birtokvitájának eldöntése folyamatában a bírák által a tanúságtételek „gondos meghallgatása” és írásba foglalása,

Az ispán jogállását vizsgálva megjegyzendő, hogy nem csupán az Aranybulla tartalmazott rendelkezést a méltatlanná vált ispán tisztségétől való megfosztására, hanem az 1536. évi 36. tc. a nemesi vármegye számára biztosított erőteljes fellépésre lehetőséget a királlyal szemben, ugyancsak a tisztség betöltésére méltatlanná vált ispán eltávolításával kapcsolatban. Az ispán személyére teendő javaslat esetére biztosította a vármegye jogosultságát.⁶⁰ Lényeges kiemelni, hogy a vármegye immár komoly befolyást gyakorolt a királyra az ispán kinevezésével összefüggésben, hiszen személyére a vármegye közönsége tehetett javaslatot.

A 15. századtól terjedt el az ispán megnevezésére a főispáni titulus, amely egyre előkelőbb rangot is jelentett viselője számára, „örökös főispánságként” is felbukkant.⁶¹ Ugyan már az Aranybulla is tartalmazott az örökös adományozást kizáró rendelkezéseket, az 1504. évi 3. tc. tovább erősítette ezt a szabályt.⁶² Valószínűsíthető azonban, hogy a tisztség adományozása a gyakorlatban a törvényi tiltás ellenére is meghonosodott. Erre vonható le következtetés a tisztség adományozásával kapcsolatos, a korábbiakhoz képest megengedő szabályozásból. Az 1638 évi 33. tc. ugyanis további tiltást tartalmazott, nevezetesen megtiltotta a tisztség kiskorúak számára történő adományozását.⁶³

A főispáni hatáskör nem került egységesen meghatározásra, ami azt eredményezte, hogy vármegyénként eltérő jogosítványokat gyakorolhattak a főispánok. A király „...*az ő képét viselő főispánokra minden egyes alkalommal annyi jogot ruházott át s annyi kötelességet rótt a kinevező okmányában, a mennyit jónak látott...*”.⁶⁴

A főispán mellett fontos szerepet töltött be a vármegye életében az alispán, amely tisztség a várispán-helyettesi funkcióból alakult ki. Kezdetben a főispán helyetteseként annak familiárisaként töltötte be tisztségét, később a vármegye által választott tisztségviselőként látott el lényegi funkciót, a főispán távollétében a vármegyei közigazgatás irányítójaként.

újabb határnap kitűzése, a pecséttel megerősített oklevél kiadása, amely rögzítette a bizonyítás eljárás és a döntés végrehajtásának teljes folyamatát.

⁶⁰ 1536 évi 36. tc. Azt az ispánt, a ki ellen igaz panaszt emeltek, hivatalától meg kell fosztani s helyébe más alkalmas teendő. Ezenkívül, ha valamely vármegye nemesének a közönsége a királyi felségnél valamely ispán ellen valami bizonyos és való panaszt tett: méltóztassék azt hivatalából azonnal kitenni és helyébe azt állítani, a kit a királyi felségnek a vármegye fog ajánlani, meghallgatván azonban előbb mind a két felet.

⁶¹ MEZEY (1999) 130. Itt hivatkozik Kovács Kálmánra, aki különbséget tett az örökös főispánság és az örökletes főispánság között.

⁶² 1504 évi 3. tc. Vármegyei ispánságokat nem kell örökösen adományozni. Ezenkívül, jövődöben senkinek se adományozzon vármegyei tisztséget örök időkre.

⁶³ 1638. évi 33. tc. A főispáni tisztek és méltóságok adományozása kiskorúak részére ne történjék. Azt is megállapítják, hogy a főispáni méltóságok adományozása jövőben kiskorúak és olyanok részére a kiknek a vármegyékben fekvőjóságuk nincs, ne történjék hanem csakis oly személyek részére, a kik életkoruknál fogva az ilyen méltóságokra alkalmasak.

⁶⁴ EREKY István: A magyar helyhatósági önkormányzat. Vármegyék és községek. I. kötet Budapest, Grill Károly Könyvkiadó-Vállalata, 1910. 159.

A 15. században törvény határozta meg az ispán, az alispán kinevezésének rendjét és kötelező eskütételüket a király, illetve az alispán esetében a „*vármegyének szine előtt*”.⁶⁵ Ebből a rendelkezésből kitűnik az ispán és az alispán jogállásbeli különbözősége: míg az ispán a „király embere”, addig az alispán az erősödő nemesi vármegye tisztviselője, amelyet származása és hűségesküje támaszt alá. Az ispán személyének kiválasztását illetően az egyház szerepét gyengítette az 1498. évi 57. tc., amennyiben a vármegyei ispáni szerepkörben egyházi személy nem járhatott el. A nemesi vármegye befolyásának erősödését jelezte az 1723. évi 56. tc., amely elrendelte a főispánnak is az adott vármegyében történő tartózkodását.⁶⁶

A főispánhoz és az alispánhoz kötődő vármegyei adminisztráció szempontjából figyelemre méltók az 1550. évi 62. törvényben foglalt szabályok, amelyek a vármegye nevében kiadandó levelek hitelességére vonatkoztak.⁶⁷

2.3. A nemesi vármegye erősödése

A vármegyék a 15. századra teljes egészében nemesi vármegyének tekinthetők, ekkorra kialakult és megszilárdult az autonómia alapját képező szervezet és hatáskör. A vármegyék befolyást gyakorolhattak mind a városok,⁶⁸ mind pedig a községek⁶⁹ felett, különösen az igazságszolgáltatás gyakorlása során. A nemesség politikai befolyásának érvényesítése, valamint a vármegye területén található királyi birtokokkal kapcsolatos jogosítványok egyértelműen jelzik a nemesi vármegye erősödését a királyi hatalommal szemben.

⁶⁵ 1486. évi 60. tc. Hogy az egyes megyék élére ispánokat kell tenni, és hogy ezek az ispánok ugyanabból a megyéből kötelesek maguknak tekintélyes férfiakat alispánokul kiválasztani; és azok esküjéről 1. § És ilyen alispánul vagy alispánokul az illető megyéből és nem másunnan köteles valamely jeles férfit kiválasztani. 2. § A kik mindnyájan az irott esküminta szerint esküt tartoznak tenni; az ispán a királyi felség előtt az alispánok pedig magának a vármegyének szine előtt.

⁶⁶ 1723. évi 56. tc. A főispánoknak megyéikben lakásáról s a megyék tisztujtásáról, az alispánok s más tisztviselők állásáról. Mivelhogy a főispánok azoknak a megyéknek, melyeknek élén állanak, kormányzói, s a közigazgatási és közügyek, valamint az igazságszolgáltatás gondja is főképen rájuk van bízva. 1. § Ezért Ő legszentségesebb felségének megelőző jószágos elhatározása érdekében elrendelik: hogy megtartván az ő tisztségükre nézve az 1536-ik évi 36-ik t.c.zikkelyt, ha csak a király és az ország közszolgálatában elfoglalva nincsenek, folyvást ama megyékben székeljenek, melyeknek élén állanak.

⁶⁷ 1550. évi 62. tc. Minden vármegyének legyen pecsétje, a melyet az alispánok és szolgabírák meg esküdtársak pecsétjei alatt szekrényben kell tartani. Ezenkívül határozták, hogy azoknak a különböző alkalmatlanságoknak az elkerülése végett, a melyek a vármegyékben eddigelé többször azért fordultak elő, mert a pecsétek bizonytalanok és ismeretlenek voltak, jövőre a vármegye nevében kiadandó leveleket a királyi felség kegyes engedélyéből egy pecsét alatt adják ki, a mint ez Somogy vármegyében történik.

⁶⁸ 1647. évi 93. tc. rendelkezései alapján a vármegyén a nemesek ellenében kimondott bírói határozatokat és elmarasztalásokat az alispánok azoknak az ingó dolgaira nézve a városok falain belül is végrehajthatták. Az 1649. évi 20. tc. már kötelezően elrendelte, hogy a városokban lakó nemesek ellen a vármegyék törvényszékein hozott bírói határozatokat végre kellett hajtani.

⁶⁹ A vármegyei közterhek viseléséről rendelkezett az 1764/65. évi 21. tc. A közgyűlések és a törvényszékek tartásának helyszínével összefüggésben tartalmazott többek között rendelkezést az 1723. évi 73. tc.

A 17. századtól követhető nyomon a nemesek politikai jogainak gyakorlása, erősödése a megyegyűlések keretében. A vármegyei önkormányzat és autonómia a szent korona közjogi fogalmából került levezetésre: „a vármegyei közönségek a szent korona azon tagjaiból állanak, akik az illető vármegye területén laknak..., minden vármegye nemesi közönsége a szent korona egész testét az egész államot tükrözi vissza”.⁷⁰ A szent korona és a vármegyék viszonyában kiemelendő a már más vonatkozásban hivatkozott 1638. évi 48. tc., mely a király „fekvőjóságai” (ingatlanbirtokai) tekintetében kimondta, hogy azok „az ország joghatóságának és terheinek és a mely vármegyékben fekszenek, ezen vármegyék szokásainak, eljárásainak, mindenféle adófizetéseknek és ingyen munkák szolgáltatásának épen ugy, mint a többi fekvőjóságok, minden tekintetben alávetve legyenek.”⁷¹

A vármegyei autonómia gyakorlójaként a legfontosabb szerepet a közgyűlés, kezdetben nemesi ösgyűlés (*generalis congregatio*) játszotta, amelynek révén a nemesek részt vehettek az országos politika alakításában (országgyűlési követküldés joga, mandátum kialakítása). A közgyűlés hatáskörébe tartozott a vármegyei statútumok megalkotásának joga, a királyi rendelkezések kihirdetése.

Ennél a pontnál érdemes megemlíteni a *vis inertiae* jogát, amely a vármegye közgyűlése számára lehetővé tette, hogy a törvénybe ütköző vagy az alkotmány szellemével ellentétes uralkodói vagy dikasztériális normák végrehajtását megtagadhatta. E jogosítvány intézményesülése a 16. század közepétől követhető nyomon.⁷²

A *generalis congregatio* mellett különösen a török uralom időszakában egyre nagyobb szerepet kaptak a vármegye egyes területein szervezett kisgyűlések (*particularis congregatio*), amelyeket az ott lakó nemesek tartottak vármegyei hatáskörbe tartozó kérdések megvitatására.⁷³ A megye nemesi gyűléseinek egy harmadik formáját jelentette a bírósági gyűlés, a megyei törvényszék (*sedes judiciaria, sedria*), melyen valamennyi nemes részt vehetett, egészen a 18. századig, akkortól viszont már csak a megyei tisztségviselők és a megválasztott táblabírák vettek részt.⁷⁴

⁷⁰ OSVÁTH Gyula: A vármegyei autonómia kifejlődése és a vármegyei tisztviselők jogállása 1848-ig. Jogtörténeti Tanulmány. Nyomatott Lévai Izsó Könyvnyomdájában Rimaszombat. 1912. 27.

⁷¹ 1638. évi 48. tc. A szent korona és a fiscus jogai az ország és a vármegyék terhei viselésének alávetve legyenek; a tisztviselők az ország törvényei alatt állani tartozzanak; az ellenszegülőket büntetni kell.

⁷² Példaként hivatkozunk az 1545. évi 33. törvénycikkre, amely szerint a királynak vagy helytartójának az ország törvényeivel ellenkező levelei a javak visszaadásában meg nem tartandók

⁷³ CSIZMADIA Andor - KOVÁCS Kálmán - ASZTALOS László: Magyar állam- és jogtörténet. Tankönyvkiadó, Budapest 1978. 192.

⁷⁴ HAJDU Lajos: II. József igazgatási reformjai Magyarországon. Akadémiai Kiadó, Budapest 1982. 12-13.

2.4. A Tripartitum közjogi jelentősége a vármegyék működésében

Werbőczy István Hármaskönyve a közjog területén – a Szent Korona tan megalapozása mellett – a téma szempontjából is jelentős területen, az ország jogforrásainak megismerése terén jelentett óriási előrelépést. Különleges jelentőséget kap Werbőczy jogforrástana, amelyben megkülönbözteti az írott jogot, a törvényt és a szokást. A szokásjog magába olvasztotta az írott jogot, vagyis a törvényt. A szokásjog lényegében a királyi bíróságok gyakorlatában alakult ki. Az írott jog részét képezik a törvények mellett a helyi hatóságok jogalkotásai, a szabályrendeletek, azonban lényeges megemlíteni a helyi szokás fontosságát szintén. A közös alap az írott jog és a szokásjog esetében az, hogy mindkét jogforrás esetében az alap a közmegegyezés, a törvényhozásra felhatalmazottnak a közösség tekintendő. Az általános alkotmányjogi, közjogi összefoglaló megállapítások több helyen is felbukkannak a Hármaskönyvben, anélkül, hogy ezek a rendelkezések külön fejezetben rendszerezve megjelenésre kerülhetnének.

A Hármaskönyv közjogi jelentősége⁷⁵ az önkormányzati autonómia témája szempontjából azért is figyelemre méltó, mert amint azt *Csekey István* egy 1941-ben írt tanulmányában megjegyezte: „...a Hármaskönyv alkotmányjogi tanai mint történelmi alkotmányunk alaptételei ma is élő jogot alkotnak.”⁷⁶ Ehelyütt egyedül azt indokolt vizsgálni, hogy milyen hatással bírt e szokásjogi gyűjtemény – amely törvényerőre nem emelkedett⁷⁷ ugyan – a vármegyei igazgatásra. A nemesekre vonatkozó rendelkezések nem képezik az elemzés tárgyát, mindössze a státútum-alkotás alapjait érintheti egy rövid áttekintés.

A státútumok alkotásának jogával összefüggésben a Tripartitum leszögezte, hogy a vármegyéket, valamint a városokat önálló státútum-alkotási jog illette meg. Amennyiben saját joghatósággal nem rendelkeztek, úgy kizárólag a „följebbvalójának” a beleegyezésével hozhatott státútumot. Általános követelményként fogalmazódott meg, hogy a státútum nem sérthette az ország törvényeit és nem okozhatott másnak jogsérelmet.⁷⁸ A státútum-alkotás

⁷⁵ A Hármaskönyv alkotmányjogi, közjogi rendszerét tárgyaló jelentős művek születtek Schiller Bódog, Balogh Artúr, Vitányi Béla, Illés József tollából.

⁷⁶ CSEKEY István: Werbőczy és a magyar alkotmányjog. In: Werbőczy István Universitas Francisco-Josephina Kolozsvár. Acta Juridico-Politica Kolozsvár 1941. 54.

⁷⁷ A király megerősítő bevezetéssel és záradékkal ellátta ugyan, azonban a királyi szentesítés leglényegesebb eleme, a pecséttel történő ellátás és a kihirdetés elmaradt. Nem maradt el azonban kinyomtatása, amely által kivételes hatást tudott elérni.

⁷⁸ „Az ország jogainak és szokásainak harmadik részéről általában. 2. czim. 1. § Ezért kérdésbe jön, hogy vajjon hozhat-e minden nép vagy vármegye avagy bármely város önmagától és külön-külön státútumokat? Azt kell felelnünk, hogy másképen egyetlen olyan nép vagy közönség sem alkothat státútumokat, a melynek saját joghatósága nincsen, hanem másnak uralma alatt áll, mind a följebbvalójának beleegyezése mellett; és ezt is csak azokban az esetekben, a melyek isteni és emberi jogot sérteni nem látszanak, úgy, hogy azok a státútumok valami jogtalanságot és az üdvösséggel ellenkezőt magukban ne foglaljanak, sem mások jogainak nyilvános ártalmára és sérelmére ne legyenek.”

tárgyköreit tekintve tartalmazott külön-külön a vármegyékre és a városokra vonatkozóan szabályozást, míg a hatállyal kapcsolatban a vármegye, a város területét jelölte meg kizárólagosan. A státútum-alkotásra jogosult a nép összessége volt jogosult, amennyiben eltérő vélemények alakultak ki, úgy a „józanabb és előkelőbb” döntés érvényesült.⁷⁹

Werbőczy az általános értelemben vett törvénnyel szembeni követelményeket vizsgálta, a magyar törvényt a helyi joghoz, a szabályrendeletekhez közel állónak minősítette.⁸⁰ A helyi szokás és a státútum viszonyát illetően Bónis szerint Werbőczy arra az álláspontra helyezkedett, hogy a helyi szokás „elsőrangú jogforrás”, hiszen elsődlegesen érvényesül mind a státútummal, mind pedig az országos törvénnyel szemben is.⁸¹ Bónis e megállapítása két szempontból figyelemre méltó. A szokást és a törvényt, mint jogforrásokat Werbőczy egyfelől egyenrangúnak minősítette, másfelől pedig a státútummal szembeni követelményként nevesítette azt, hogy nem sérthette az ország törvényeit. A szokásnak, mint jogforrásnak a kiemelkedő jelentőségét az is alátámasztotta, hogy az írott jogforrásnak, a törvénynek az ismertsége viszonylag csekélynek tűnhetett, emiatt rendkívüli óvatosságot követel meg a Hármaskönyv előtti korszak kizárólag normatív szempontú elemzése, ami az önkormányzati autonómia egyes elemeire is érvényes.

⁷⁹ „2. czim 5. § Éppen úgy a különböző vármegyék is, a szántóföldeknek, réteknek, erdőknek és folyóvizeknek őrzése, vagy a malmoknak állapotja és jövedelme tárgyában és egyéb hasonló dolgokban; sőt a törvényszakoknak és perfolyamoknak megtartásában, hogy tudniillik a megye törvényszékén a megyei ispán előtt kezdett peres ügyet itt rövidebb, amott hosszabb perrel végezzék maguk közt józan tanácskozás után rendelkezhetnek és statutumokat hozhatnak ugyan; de az egész ország közönséges végzeményét és a királyi curia régi és jóváhagyott szokását, a melyet (a mint mondám) a biráskodásban követni szokott, soha meg nem sérthetik és velök nem ellenkezhettek.

6. § És az ilyen statutumaik csakis közöttük és saját körükben állanak erőben és köteleznek, de az oda nem tartozó és más vármegyei nemesekre, a kiknek azok kebelében fekvőjóságaik és birtokjogaik nincsenek, ki nem terjednek.

7. § És ilyen módon a szabad városok is, nemkülönben a saját czéhükben és maguk között a kereskedők, kalmárok, szabók, szűcsök, vargák, tímárok, más mesteremberek is a fejedelem megegyezésének hozzájárulásával statutumokat hozhatnak, csakhogy ezek igazságosak és tisztességesek legyenek, mások jogaiban és szabadságában kárt ne tegyenek és sérelmet ne okozzanak. De ezek, a mikép előadám, csakis közöttük állanak meg és maradnak erőben.

8. § Az ilyen határozatokat és statutumokat pedig a nép többségével és józanabb részével kell hozni és megállapítani, mert különben azokat a nép vagy közönség statutumainak nem nevezhetjük. Ha pedig a nép két részre oszlanék, akkor a józanabb és előkelőbb rész határozata áll meg. Józanabb és előkelőbb részének pedig azt nevezzük, a melyikben a méltóságra és tudományra nézve jelesebb és hirnevesebbek vannak.”

⁸⁰ BÓNIS György: Törvény és szokás a Hármaskönyvben. In: Werbőczy István Universitas Francisco-Josephina Kolozsvár. Acta Juridico-Politica Kolozsvár 1941. 137.

⁸¹ BÓNIS (1941) 138.

2.5. A királyi hatalom megszilárdítása a 18. század második felében

A 18. században kezdtek el a vármegyék politikai kérdésekkel is foglalkozni, melyre a már hivatkozott 1545. évi 33. tc. adott jogalapot. Feljogosította a vármegyéket a törvénybe ütköző királyi rendeletek végrehajtásának a megtagadására.⁸²

A vármegye élete szempontjából meghatározó szerepet betöltő főispánok jogállásának egyes kérdéseit illetően a felvilágosult abszolutizmus korszakában jelentőséggel bírt *Mária Terézia* főispáni utasítása, amely a vármegyei igazgatás egészét átfogta (1768).⁸³ Az 1768-ban kiadott utasítás az 1752. évi utasításon alapult, arra figyelemmel volt, megváltoztatta, kiegészítette.⁸⁴ Elsődleges céljának a királyi kormányzás megszilárdítása tekinthető,⁸⁵ amely a vármegyék egységes közreműködésével valósulhatott meg. Ennek érdekében rögzítette a főispán fontos szerepét az oktatás, különösen a vallási oktatás biztosításában, a közügyek és az igazságszolgáltatás terén a vármegye kormányzásában, valamint a tisztújítások elkötelezettség-mentességének garantálásában. Előírta, többek között, hogy gyakrabban kerüljön sor a vármegyei közgyűlésekre, a törvényszékek tartására, elrendelte a hivatalos iratok levéltárba történő leadását.⁸⁶ *Erekly István* álláspontja szerint *Mária Terézia* a főispánokat ugyan „mindenhatókká” tette a vármegyékben, azonban „*czéljainak megvalósítására alkalmatlan eszközöket akart felhasználni.*” Az abszolutizmus célkitűzései ugyanis írott malasztoknak bizonyultak, kivételesen valósultak meg egy-egy vármegyében.⁸⁷

A megye alkotmánybiztosító jellegének előtérbe helyezését *Egyed István* éppen e korszakhoz, a Habsburgok trónra-jutásához, az abszolutisztikus törekvések térnyeréséhez vezette vissza.⁸⁸

II. József igazgatási reformtörekvései érintették mind a vármegyék, mind pedig az alsóbb szintű egységek működését. Az uralkodási első harmadában szerzett tapasztalatai, azaz a vármegyék ellenállása, „a nehézkes, elfogult és gyakran arcpirítóan részrehajló, túrheterogénül lassú, de mégis pontatlan és megbízhatatlan ügyintézés” arra indították, hogy „nyíltan megváltoztassa a rendi önkormányzatra épülő igazgatási-igazságszolgáltatási mechanizmust

⁸² DEGRÉ Alajos: Magyar alkotmány- és jogtörténet. (szerk. Béli Gábor) IDResearch Kft./Publicon Kiadó – PTE ÁJTK Pécs 2009. 235.

⁸³ CSIZMADIA Andor: Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban. Gondolat Kiadó, Budapest 1979. 65-85.

⁸⁴ „... a törvényben gyökeredző főispáni utasítás szerint a főispánok tulajdonképeni hivatása az lett volna, hogy a XVIII. századbeli atyáskodó abszolutizmusnak mindent tudó, mindent látó és mindenbe beleavatkozó őrszemei legyenek a vármegyékben.” EREKLY István: A főispán ellenőrző hatásköréről. In: Tanulmányok a vármegyei önkormányzat köréből. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó-Vállalata 1908. 131.

⁸⁵ „...minden, a vármegyék különböző igazgatásából származott s a közönségre ártalmas hiányokat orvosolni, következésképp a jó rendet és valamennyi vármegyében megtartandó jó és egyenlő igazgatást behozni kívánván...” CSIZMADIA (1979) 66.

⁸⁶ CSIZMADIA (1979) 67-72.

⁸⁷ EREKLY (1908) 132.

⁸⁸ EGYED (1929) 76.

és centralizált ... végrehajtó, valamint bírósági szervezetet hozzon létre”.⁸⁹ Az 1785-ös igazgatás reformintézkedések során az ország területét kerületekre osztotta, a kerületi főispánokat maga választotta ki, akik királyi biztosként jártak el. A megyei közgyűlések, kongregációk hatáskörét megváltoztatta, lényegében néhány kérdés megvitatására szűkítette. A végrehajtói tevékenység körébe tartozó feladatok végzésére a tisztségviselőket hatalmazta fel. Reformintézkedései között szerepelt az alispánok választásának megváltoztatása is, a kinevező a főispán javaslatára a király, míg a főispán a vármegye által ajánlott három jelölt közül tehetett volna az alispán személyére javaslatot. Valamennyi kerület tekintetében határozott meg speciális instrukciókat a tíz kerületi főispán részére, a Főispáni Instrukciók keretében.⁹⁰ Jól ismert II. József, a felvilágosult abszolutista uralkodó reform-intézkedéseinek sorsa, halálát követően az enyészeté lettek.

2.6. A szabad királyi városok, mezővárosok, községek autonómiája

A vármegyei autonómia fejlődési fázisainak áttekintését követően egy vázlatos kitérő szükséges a városok autonómiájának lényegi kérdéseire.

A magyar városhálózat kialakulása és fejlődése szoros összefüggést mutat a már az Árpád-házi királyok által megkezdett betelepítési folyamattal. A telepések már bizonyos szabadságjogokat is kaptak, amely a jobbágytelepülésekhez képest többletjogokat, korlátozott önkormányzatiságot eredményezett. A városok kialakulása új lendületet IV. Béla újraterelítési politikája által nyert.⁹¹ Általános értelemben a városok autonómiája az önkormányzatiság alapjaiban és a gazdasági, gazdálkodási jogok gyakorlásában rejlett. Az önkormányzatiság részelemei, mint a város igazgatása, a városi szervezet alakítása, a státútum-alkotás joga teljes körben érvényesültek, függetlenül a vármegyei igazgatástól. Kiemelkedő elemként létezett valamennyi város esetében a szabad vásártartás joga is. A városok önkormányzatisága magában foglalta az igazságszolgáltatást is.⁹² A városi autonómia egyes jogosítványait a kiváltságlevelek, részben privilégiumok tartalmazták. A gazdasági önállóság leginkább a mentességekben nyilvánult meg, emellett a város tulajdona is meghatározó elemként szolgált a gazdasági autonómiát.⁹³

⁸⁹ HAJDU (1982) 103.

⁹⁰ HAJDU (1982) 172-220.

⁹¹ BÁCSKAI Vera: Városok Magyarországon az iparosodás előtt. Osiris Kiadó, Budapest 2002. 22-25.

⁹² Fehérvár 1237-ből származó kiváltságlevele az igazságszolgáltatás terén adományozott autonómiának a következő elemeit ismert: a bírák és az esküdtek választása, saját testület ítélkezett tehát minden peres ügyükben, kivonva ezáltal a lakosságot az ispán vagy a földesúr joghatósága alól. Az ún. „fehérvári jog” magában foglalta emellett az igazgatás és a gazdaság szférájának önállóságát is, modellként szolgált más települések városi rangra emelésekor. BÁCSKAI (2002) 23.

⁹³ MEZEY (1999) 142-145.

Zsigmond király a 15. század elejétől kezdve törekedett a városok számának növelésére és jogi helyzetük egységesítésére. Közjogi elismerésük jeleként a század közepétől már követeket küldhettek a rendi gyűlésbe, meghívást kaptak az országgyűlésbe is.⁹⁴ *Kajtár* István megítélése szerint a magyar fejlődés a 15. századtól az európai fejlődési iránytól lemaradt, amely megnyilvánult mind lakosságszámban, mind pedig gazdasági erőben és a városkép megjelenési formájában is.⁹⁵

Az autonómia szempontjából eltérő státuszt élveztek a szabadkirályi városok, a mezővárosok és a községek. Szabadságukat kiváltságlevelek, a kontraktuális jellegű okmányok, illetve a privilégiumlevelük határozta meg, mind a bíraskodás terjedelme, mind a jogok és mentességek terén. A mezővárosok szerződésben foglalt szabadsággal rendelkeztek, amely általában világi vagy egyházi földesuraktól származott.⁹⁶ A községek esetében hasonló helyzet alakult ki, önkormányzatuk kiszélesítését az urbáriumok, a földesúrral kötött szerződések jelentették. A vármegyék befolyást gyakoroltak a községekre többek között a közvetlenül a vármegyék számára fizetett adókkal. A 15. századra tehető, hogy élesen elkülönült már egymástól a királyi városok (*civitas*) és a földesúr (kamarai, egyházi, magán) fennhatósága alá tartozó települések (*oppidum*).⁹⁷ A városhálózat átstrukturálódása, egyfajta hanyatlási folyamat a 16-17. századra tehető, amelynek elsődleges oka Magyarországon a török uralom, míg Európában a népességszám csökkenése is eredményezett változásokat.⁹⁸ A török uralom a közjogi jogállás tekintetében is átalakulást idézett elő, majd a 18. század első felében a régi privilégiumok megújítása ütközött komoly nehézségekbe.⁹⁹ A modern városi társadalom kialakulásának alapjai azonban csak a reformkorban teremthettek meg.¹⁰⁰

3. A rendi közigazgatás reformjára irányuló törekvések. Az 1848-as törvényhozás.

3.1. Az önkormányzat-fogalom sajátosságai

Az önkormányzás eszméjét illetően megállapítható, hogy az 1848 előtti fogalom-rendszerben nem mutatkozott éles választóvonal az állami és az önkormányzati feladatok, az önkormányzatok eredeti és az állam által rájuk ruházott hatáskörei között. Fontos ezt a tényt

⁹⁴ BÁCSEKAI (2002) 26-28.

⁹⁵ KAJTÁR István: Magyar városi önkormányzatok (1848-1918). Akadémiai Kiadó, Budapest, 1992. 27.

⁹⁶ KAJTÁR (1992) 27-36.

⁹⁷ BÁCSEKAI (2002) 30.

⁹⁸ BÁCSEKAI (2002) 65-74.

⁹⁹ BÁCSEKAI (2002) 84.

¹⁰⁰ BÁCSEKAI (2002) 123-162. A 19. századi városok meghatározásáról, jogi helyzetéről és a városi társadalom magyarországi jellegzetességeiről ld. BÁCSEKAI Vera: Városok és városi társadalom Magyarországon a XIX. század elején. Akadémiai Kiadó, Budapest 1988.

kiindulópontként rögzíteni, hiszen a későbbi viták során meghatározó érvrendszerként bukkan fel az egységesség követelménye.

Törvényi rendezést az önkormányzati hatáskörök a Kiegyezést követően nyertek.¹⁰¹ A saját hatáskör ideája a természetjogi gondolkodásra, valamint a decentralizáció liberális felfogására vezethető vissza, amely alapjogot biztosított nem pusztán az egyes ember számára, hanem a település közössége számára is. A községi önkormányzás közjogi tartalommal bírt, abból kiindulva, hogy a település a saját belügyeiben önállóan járt el.¹⁰² Ezen értelmezés alátámasztására kiemelésre érdemes egyrésztől *Balogh Arthur* önkormányzati-fogalom meghatározása: „*az önkormányzat az állami végrehajtó hatalom szervezete a helyi végrehajtásra*”¹⁰³, másrésztől *Concha Győző* deklarációja: „*Elvi, minőségi különbség országos és helyi feladatok között nincs, ... csak mennyiségi, fokozati.*”¹⁰⁴ Megjegyzendő, hogy a Kiegyezés létrejötte előtt az Országgyűlés határozottan az önkormányzatiságra, mint az autonómia egyik leglényegesebb elemére alapozott, hiszen ez az álláspont az abszolutisztikus állami berendezkedéssel, a centralizált közigazgatási rendszerrel szembeni állásfoglalásként hatott.

Érdemes a vármegyei önkormányzat egyes sajátosságaival összefüggésben *Erekly István* megállapításaira rámutatni, amelynek fényében a municipalisták és a centralisták következő alfejezetben bemutatandó vitájának lényege is jobban megvilágítható. *Erekly* szerint a modern önkormányzatiság csak a községi önkormányzatok létén és működésén alapulhat, a vármegyei önkormányzat a községi önkormányzatnak csak az ún. felépítménye lehet.¹⁰⁵

3.2. *Municipalisták és centralisták*

Hazánkban a 19. század első felében a rendi közigazgatás reformjára irányuló törekvések mentén két irányzat bontakozott ki: a municipalisták és a centralisták köre. A municipális

¹⁰¹ A községek belső igazgatásáról az 1836. évi 9. tc. rendelkezett.

¹⁰² Az autonómiával rokon fogalomként határozza meg az önkormányzat fogalmát dr. *Osváth Gyula*, aki szerint az önkormányzat lényege, hogy az állampolgárok csoportja önmaga valósítja meg szabad tevékenységével ingyenes tiszteletbeli munkájával az állami akaratot – állami felügyelet és irányítás mellett. Ebből következően az önkormányzat az állampolgároknak szabad részvétele az állami végrehajtó hatalom gyakorlásában. DR. OSVÁTH (1912) 4.

¹⁰³ BALOGH ARTHUR: Törvényhatósági önkormányzatunk hatásköre. Singer és Wolfner Kiadása VI. Andrassy út 10. Budapest, 1902. 20.

¹⁰⁴ Idézi BALOGH (1902) 20. *Concha Győző* önkormányzatiságot érintő nézetei közül azonban ki kell térni egy vitatott álláspontjára. „A szabadság biztosítása az önkormányzat főcélja gyanánt csak az állam beteges állapotában lehet; - rendes normális körülmények között a szabadság nem célja, hanem csak következménye az önkormányzatnak azért, mert a törvényeit önkormányzatiság végrehajtó nemzet jobban ismeri az államiság követelményeit, nagyobb állami gyakorlatra tesz szert, s így a szabadságra alkalmasabbá válik.” Idézi: EREKLY (1939) 309.

¹⁰⁵ EREKLY István: Az önkormányzat modern rendszerének kialakulása Magyarországon. Különlenyomat a Városi Szemle XXV. évfolyamából Budapest Székesfőváros Házinyomdája 10.

megjelöléssel kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy Magyarországon a municipális szerkezet tulajdonképpen a megyei rendszert jelentette, tehát nem a városokat, községeket értették alatta, a vármegye szerepének hangsúlyozását szolgálta. Előbbinek jeles képviselői voltak Kossuth Lajos és Dessewffy Aurél, míg az utóbbinak Szalay László, Csengery Antal, Trefort Ágoston, Kemény Zsigmond és Eötvös József. Említeni szükséges azonban azt is, hogy maguk a municipalisták között is ellentmondások bukkantak fel. A Kossuth Lajos körül csoportosult municipalisták ragaszkodtak ahhoz a hitükhöz, hogy a magyar alkotmányosság garanciája a központi kormány beolvasztó és germanizáló törekvéseivel szemben kizárólag a vármegye lehetett.

*Erek*y István az önkormányzati rendszer kialakulása kapcsán rámutatott arra, hogy a municipalisták a vármegye intézményét sajnálatos módon nem tették kritika tárgyává sem a terület, sem a népesség nagysága, sem az adózási képesség közötti különbözőségek szempontjából.¹⁰⁶ *Kossuth* a magyar történeti alkotmányt a megyék kiemelkedő szerepe, a municipális rendszer miatt kiemelkedően nagyra értékelte. A vármegye rendszerrel összefüggésben hangsúlyozta, hogy egyedülálló módon funkcionáltak egyrészt a törvényesség őreként, az alkotmányosság legfőbb garanciájaként, ugyanakkor a végrehajtó hatalom gyakorlásában is kardinális szerepet töltöttek be. A megyei szerkezet megváltoztatását illetően egyetlen módot tartott elfogadhatónak, a képviseleti rendszer bevezetését.¹⁰⁷ A szabad királyi városokra vonatkozó újítást a megyei szerkezethez hasonló módon képzelte el, amely tartalmában hasonlított a vármegyei autonómiához. A szabados községek önálló követküldési jogát – mivel a megyét gyengítette volna – nem támogatta.¹⁰⁸

A *Szalay* László köré tömörült centralisták a vármegyei szerkezet ellen folytattak ádáz küzdelmet, hiszen a modernizációt a rendiség alapintézményének, a vármegyei rendszernek a felszámolása nélkül elképzelhetetlennek tartották. Törekvéseik nem pusztán a vármegye¹⁰⁹ intézményének megszüntetésére szorítkoztak, hanem kiterjedtek az egész állami berendezkedés, ideértve a községek reformálására is. *Eötvös* a közigazgatás korabeli állapotáról és annak fenntarthatatlanságától szemléletes képet festett Reform c.

¹⁰⁶ EREKY (1939) 3-5.

¹⁰⁷ „A képviseleti rendszer kikerülhetetlen főadata a jövőnek, vagy akként leszünk, vagy alkotmányos nemzet nem leszünk. Idézi RUSZOLY (1997) 22.

¹⁰⁸ Kossuthnak a közjogi berendezkedéssel kapcsolatos felfogását, reformelképzeléseit többek között Ruszoly József dolgozta fel Alkotmány és képviselet. Kossuth Lajos a közjogi reformokról (1841-1843) c. tanulmányában. In: RUSZOLY József: Alkotmány és hagyomány. Újabb jog- és alkotmánytörténeti tanulmányok JATEPress Szeged, 1997 7-23.

¹⁰⁹ Erek>y a vármegyei közigazgatást a következőképpen jellemzi: „A közigazgatást pl. minden egyes vármegyében egy erre teljesen alkalmatlan szerv, t.i. a vármegye főpapjainak, zászlósúrjainak, mágnásainak és nemeseinek összessége, vagyis a nagyobb vármegyékben egy 5-6000 ezer tagból álló ösgyűlés irányította és ellenőrizte”. EREKY (1939a) 4.

cikkgyűjteményében. Egyrészt a közigazgatási és a bírói hatáskör elválasztásának hiányát, másrészt a felelősségre vonhatóság hiányát, harmadrészt pedig a közigazgatás széttagoltságát és az egységes irányítási viszonyok hiányosságait kifogásolta.¹¹⁰ A modern önkormányzatiság¹¹¹ megteremtésének alapját a centralisták a községekben látták, a vármegyét olyan hatáskörrel kívánták felruházni, amely alkalmasság teszi őket arra, hogy a községi önkormányzat „elnyomói” helyett annak „oltalmazói” legyenek.¹¹²

A modernizációs törekvések között meg kell említeni az 1843-44-es városi törvényjavaslatot. A városok feletti főfelügyeletet a Helytartótanács gyakorolta volna azzal, hogy a javaslat a városi jogalkotással összefüggésben a Helytartótanács jogosítványait a törvényességi szempontú vizsgálatra szűkítette, megszüntetve az előzetes jóváhagyást, tehát a megalkotást követően a statútumok végrehajthatók. Szűk körben határozták meg azon önkormányzati döntéseket, amelyeket a Helytartótanácshoz fel kellett terjeszteni jóváhagyásra (kölcsonfelvétel, városi javak elidegenítése, új hivatal felállítása, stb.). A törvényjavaslat kapcsán hosszas viták folytak a választójog kérdését illetően, a cenzus melletti érvelés különösen érdekesnek bizonyult. A javaslat végül a két tábla közötti nézetkülönbségek miatt nem került szentesítésre.¹¹³

Az önkormányzatiság modernizációjára irányuló törekvések értelemszerűen érintették a főispánság intézményét is, a korábbiakban kialakított hatáskörei tarthatatlanná váltak. Mind az 1848. évi, mind pedig az 1867. évi rendezés a főispán személyével, szerepkörével összefüggésben is változást eredményezett.¹¹⁴

¹¹⁰ Ehelyütt Eötvösnek a közigazgatásról 1846-ban alkotott általános leírását érdemes idéznünk: „A kormány részéről, Cancellaria, Helytartótanács, s bizonyos tekintetben az udvari kincstár s hadi tanács; az ország részéről ötvenkét megye, ez pár szabad kerület, s negyvenhét királyi város, melyek közül, mindenik saját és sokszor változó elvek szerint adminisztrál, - ez volna képe közigazgatásunknak, ha t.i. a tapasztalás nem mutatná, hogy még az egyes járások szolgabirái is, saját nézeteiket s buzgóságukat követve, a mennyire hatáskörük terjed, megyéjük határozataitól kedvök szerint eltérnek.” Ezzel összefüggésben később megjegyezte: „...kétségtelen, hogy oly ország, melynek administrációjában semmi egység nincs, s hol minden törvénynek mikénti végrehajtása 52 szabadon tanácskozó testülettől függ, rendre nem számolhat.” B. EÖTVÖS József: Reform. Második kiadás. Pest, 1868. Kiadja Ráth Mór. 11-12. és 44.

¹¹¹ Eötvös az „önkormányzás eszméjének két következményét” határozta meg: „Először, hogy azoknak, kiket valamely tárgy érdekel, annak intézésében részök legyen. Másodszor, hogy azokon kívül, kiket a tárgy érdekel, senki az intézkedésbe be ne folyhasson”. Ezen megállapítása alapján kizártnak tartotta a selfgovernment eszméjének megvalósulását a megyei szerkezetet illetően. B. EÖTVÖS (1868) 25.

¹¹² Szalay, Csengery, Eötvös a vármegyei rendszert akként jellemezte, hogy az egy „olyan politikai architektura, amely a pyramist csúcsára állítja s a községrendszer csirája nélkül municipalistának mondja azért, mert az épület első emelete t.i. a törvényhatóságok ... a községi élet legparányibb lüktetését is gátló centralizációnak a lakhelyei.” EREKY (1939a) 10.

¹¹³ KAJTÁR (1992) 36-44.

¹¹⁴ A főispáni jogállás megváltoztatásával összefüggésben Erekly a következő ellentmondás emelte ki: „A régi értelemben vett főispánokat bízni meg a kormány képviselőjével lehetetlen volt, mert felelős kormány és örökös -, vagy pedig tisztségeikben életfogytig megmaradó tisztviselők összeférhetetlenek;...” EREKY (1908) 133.

3.3. Az önkormányzatokra vonatkozó törvényalkotás 1848-ban

Az önkormányzatokat érintő törvényhozás 1848-ban fenntartotta a meglévő önkormányzati tagozódást, a vármegyerendszert. A törvényhozás legfontosabb intézkedésként törvénybe iktatta a modern értelemben vett önkormányzatiságra vonatkozó alapelveket, alapvető rendelkezéseket, azonban a további szabályozásokra nem került sor. A legfontosabb változások az önkormányzati rendszer reformfolyamatában a következőkben összegezhetők.

Az 1848. évi XVI. tc. a vármegye szervezetében fordulatot idézett elő, megszüntette az „ösgyűlési szervezetet”, ezáltal a vármegye rendi jellege is megszűnt. Az ösgyűlési szervezet megszüntetése szükségképpen hatásköri átalakulással is együttjárt.¹¹⁵ A vármegyét, mint intézményt ugyanakkor nem szüntette meg, „a régiből teremtette meg az új vármegyét”.¹¹⁶ A megyei hatóság gyakorlatáról szóló törvény előírta közgyűlések tartását és egy „*nagyobb számú állandó bizottmány*” létrehozását, amely „*mindazon hatóságot fogja ideiglenesen gyakorolni, melly törvény s alkotmány szerint a megyei közgyűléseket minden tekintetben illeti*”.¹¹⁷

Az ezt követő időszak szükségszerű átalakítás egyik kiváltó okáról Ereky István így írt: „*Azoknak a törvényeknek végrehajtását, amelyeket a részben népképviselési alapon választott országgyűlés az ipar, a kereskedelem és a forgalom emelése, az általános és arányos teherviselés szabályozása s az egyetemes és személyes honvédelmi kötelezettség gyakorlati megvalósítása érdekében akart alkotni, – nem bízhattuk többé a passiv ellenállás korlátlan gyakorlatához szokott nemesi ösgyűlések tetszésére, a melyeknek érdekeivel ezek az új törvények igen gyakran ellentétbe kerültek volna.*”¹¹⁸

Lényeges változást hoztak azonban e reformok a kiváltságok és mentességek megszüntetésével. A község hatósága kiterjedt a területén lévő minden ingatlanra, a jobbágyközségek kikerültek a földesúr hatósága alól, így az önkormányzat magánjogi jellege megszűnt. A rendi korszakban a községi, városi, vármegyei önkormányzatokban kizárólag azok vehettek részt, akik rendi hovatartozása azonos volt.¹¹⁹ Az önkormányzatok ezáltal „személyes egyesülésből” területi egységekké váltak. A népképviselési elv azonban csak

¹¹⁵ Id. részletesen: STIPTA István: Az első polgári kori vármegyetörvény (1848:XVI.tc.). Acta Juridica et Politica Tomus XLII. Fasciculus 5. Szeged, 1992.

¹¹⁶ EREKY (1908) 16.

¹¹⁷ 1848. évi XVI. tc. 2. § c)-d) pont. Az állandó bizottmányok megbízatása egészen 1870. évi XLII. tc. hatályba lépéséig tartott. STIPTA (1992) 4.

¹¹⁸ EREKY István: A magyar helyhatósági önkormányzat. Vármegyék és községek. I. kötet Budapest, Grill Károly Könyvkiadó-Vállalata, 1910. 15.

¹¹⁹ A rendi hovatartozás renden belüli egységet jelölt, elsősorban a rendi hovatartozás, másodsorban pedig ezen belül a réteghez tartozás a meghatározó pl.: csak a patríciusok a városban, de minden publikált nemes a vármegyében.

korlátozottan valósulhatott meg a rendezett tanácsú és a szabad királyi városokban, valamint a szabad kerületekben és a vármegyékben.

A legnagyobb horderejű változás a követválasztás és az utasításadási jog megszüntetése volt, az Alsótábla felszabadult a vármegyék befolyása alól, így a centralisták egyik legfontosabb törekvése megvalósulhatott.

A szabad királyi városok ugyanazokat a jogosítványokat megkapták, mint a vármegyék. A szabad királyi városokról szóló 1848. évi XXIII. tc. a városok jogállásával kapcsolatban tartalmazott rendelkezéseket. Három városi kategóriát állított fel, a kisvárost a középvárost és a nagyvárost (4. §). A választójog területén különböző cenzusokat határozott meg, míg a különböző városi igazgatási szerveket a törvény előírásai szerint kellett létrehozni.

Az áprilisi törvények a városok jogállásának rendezése terén jelentettek valódi reformot, külön kiemelten a törvényhatósági joggal rendelkező szabad királyi városok, valamint a bányavárosok, a szabályokat alkalmazó nagyobb városok körében. Ezeken a helyeken nyílhatott esély a törvényi rendezés eredményeként a polgári értelemben vett önkormányzatiság gyakorlására. A városi törvényhatóságok függetlenné váltak a vármegyétől.

Az ősiség eltörlése, az úrbéri tartozások megszüntetése kiváltotta a községek joghatósága alóli, rendi alapú mentességek megszűnését. A jobbágyközségeknek a földesurak hatósága alóli felszabadulása eredményezte a közjogi értelemben vett önkormányzatiság alapját. A jobbágyközségek a vármegyék joghatósága alá kerültek. Az 1848-as reformok a territorialitás elvét tették kizárólagossá a községek, a városok és a vármegyék esetében is, a lakónépeség ettől kezdődően a területhez kapcsolódott.

Az 1848-as törvényi reformok azonban csupán részlegesen valósulhattak meg, a szabadságharc bukása megakadályozta az önkormányzatok jogállására vonatkozó normarendszer érvényesülését. A Kiegyezést követő közjogi rendezés részben visszatért az 1848-as alapokhoz, amely a későbbiekben kerül kifejtésre.

3.5. A neoabszolutizmus korszaka

Magyarországon korábban a király az uralkodói végrehajtó hatalmát az ország törvényeinek és szokásainak megfelelően gyakorolhatta. Az 1848-49-es szabadságharc bukását követően e hatalomgyakorlás alapvetően megváltozott. A rendi alkotmányt felváltó 1849. III. 4-i alkotmánylevél,¹²⁰ az olmützi alkotmány, mint az osztrák császárság alkotmánya nem ismerte

¹²⁰ I Ferenc József által adományozott olmützi alkotmány, mely Magyarország tekintetében ugyan hatályba lépett, de alkalmazására nem került sor.

el a magyar központi és helyi szerveket. Récsi Emil így írt erről: „Az összes kormányservezet s igazgatás működés legfőbb alapelve a birodalom *monarchikus alakzata és állam egysége*.” A végrehajtó hatalom egységessége tekintetében megállapította, hogy „A birodalomban annak csak egy alanya van, mert kizárólag a császárt illeti, ki végrehajtó hatalmát neki felelős miniszterei s az ezeknek alárendelt hivatalnokok és tisztviselők által gyakorolja.”¹²¹ A közigazgatás területén a centralizáció érvényesült, állami kézbe került a korábbi vármegyei és városi igazgatás számos területe, azonban az abszolutisztikus centralizáció az adminisztráció területén modernizációt is eredményezett.¹²²

Magyarországot öt területi egységre osztották fel, tartományi jogokat biztosítva az egyes részek számára.¹²³ Ugyanakkor a községeknek az önkormányzathoz való jogát alapjogként biztosította.¹²⁴ Az 1853. január 19-én kelt rendelet¹²⁵ a magyar alkotmányosság és a partikularizmus megszüntetéséhez vezetett azáltal, hogy a császári rendelkezés többek között szabályozta a magyarországi helyhatósági rendszert, a megyei hatóságok és szolgabírói hivatalok szervezetét és hatáskörét. A végletekig centralizált rendszerben a magyar királyság területét tehát öt kerületre osztották be, a kerületek megyékre (7-10 megye kerületenként, összesen 43), a megyék pedig járásokra (244) tagozódtak.

<http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=rgb&datum=1849&size=45&page=287>

¹²¹ RÉCSI Emil: Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve, az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint különös tekintettel Magyarországra. Első kötet. Pest 1854. Heckenast Gusztáv sajtája. 18-19.

¹²² KAJTÁR (1992) 56.

¹²³ „1. § Az ausztriai császárság következő koronatartományokból áll: Az Enns feletti s alatti ausztriai főhercegség-, salzburgi hercegség-, steyer hercegség-, illyriai királyságból, mely a karinthiai s, krajnai hercegség-, görcei és gradiskai hercegségi grófság-, istriai örgrófság s Trieszt városából és ennek kerületéből áll; - a tyrolai és vorarlbergi hercegségi grófság, csehországi királyság-, morva örgrófság-, felső és alsó sziléziai hercegség-; galicziai és, lodomeri királyságokból, az auschivitz és zatori hercegségek-, s krakkói nagyhercegség-, a bukovinai hercegség, dalmát-, horvát-, s tótországi királyságokból, a horvát tengermellék-, Fiume városa - s a hozzá tartozó kerület, a magyarországi királyság, erdélyi nagyhercegségből, benne foglalva a Szászföldet és az ismét bekebelezett Kraszna, Középszolnok és Zarándmegyeeket, Kővár vidékét s Zilah városát, a határőrvidékek és a lombárd-velencei királyságból.”

¹²⁴ „IV. FEJEZET A községről 33. § A községnek alapjogokul biztosítanak: a) képviselőinek megválasztása; b) új tagoknak felvétele a község körébe; c) ügyeinek önálló kezelése; d) háztartása eredményeinek nyilvánítása s szabálykint; e) képviselői tárgyalásainak nyilvánossága. A községek ezen alapjogainak bővebb meghatározása s különösen valamely község körébe elvétel iránti feltételek a községi törvényekben foglaltatnak.” <http://majt.elte.hu/Tanszkek/Majt/Magyar%20JogtorteNET/magyarazatok/olmutzialkotmany.htm> (2015.04.28.)

¹²⁵ A rendelet Magyarország széttagolásának véglegesítésére irányult. A megyehatóságok jogköre változatlan maradt, számuk azonban tovább csökkent, Árvát Turóccal, Csanádot pedig Békéssel vonták össze. Járási szinten a közigazgatási és igazságszolgáltatási szolgabíróságokat, a központi, tisztán politikai járások kivételével összevonták, és úgynevezett vegyes szolgabíróságokat hoztak létre. Albrecht főherceg a még 1852. július 19-én kiadott rendelet értelmében a megyehatóságok alá vonta az eddig földesúri joghatóság alá tartozó községeket, így a törvényhatóságok a területükön található községek teljes jogú, első fokú közigazgatási, politikai és joghatóságává váltak. Az új járási beosztás 1854. április 29-én lépett életbe. PAP József: „Én is a passzív ellenállók egyike voltam ...” !? A vármegye és hivatalnokai a reformkor végétől a Bach-rendszer bukásáig. http://www.aetas.hu/2000_1-2/2000-1-2-06.htm#P1517_580545, <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?apm=0&aid=rgb&datum=18530004&seite=00000015&size=45>

A legfőbb kormányzóhatóságot a Helytartóság jelentette, amelynek a hatásköre az egész politikai közigazgatást, tehát a belügyi közigazgatást, a rendészetet, a vallás és közoktatás ügyét, a földművelésügyi, kereskedelmi és ipari közigazgatást, valamint az építészeti ügyeket. A helytartóság, igazodva az öt kerülethez, öt osztályban működött (Budán, Pozsonyban, Sopronban, Kassán és Nagyváradon). A politikai közigazgatás szervezete végső soron a császár utasításai alapján járt el.

A megyei hatóságok élén ún. megyefőnökök álltak, hatáskörük kiterjedt a belügyi közigazgatásra, az igazságügyi közigazgatás egyes területeire, valamint eljárt az adóügyi igazgatást érintő ügyekben. A járásokban működő szolgabírói hivatal a következő ügyekben járt el: politikai és igazságügyi közigazgatás, az adóhivatalok működésének ellenőrzése, jogvitákban ítélt.

A neoabszolutizmus korszakában a francia mintára kiépített központosítás mellett a korábbi önkormányzati szervek nem léteztek.

Az 1860. október 20-án kiadott Októberi Diploma amellett, hogy centralisztikus intézkedéseket tartalmazott, több területen elismert bizonyos fokú autonómiát, így a vármegyei önállóság szempontjából is változást eredményezett azáltal, hogy a megyei szervek visszaállításra kerültek. Ezek élén azonban „császári megyefőnökök állottak, akik Bach és társainak rendeleteit a legnagyobb erőszakkal is foganatosítani törekedtek.”¹²⁶

4. A Kiegyezést követő rendezés, a modern polgári közigazgatás alapjainak megteremtése

A kiegyezést követő rendezés történeti paradigmaváltást eredményezett az önkormányzati autonómia egyes alkotóelemeit illetően, hiszen a változásokat, az önkormányzatok jogállásának rendezését követően a köztörvényhatósági korszakban a vármegyék bíraskodásban betöltött funkciója megszűnt, az országos törvényhozó testület létrehozásában már nem működhetek közre, így országos ügyekben sem hozhattak döntéseket. A rendi önkormányzatiságból a modern polgári önkormányzatok kialakulásának lépései a következőkben kerülnek felvázolásra.

A nemesi vármegye és a polgári önkormányzatok közötti történeti paradigmaváltás lényegét *Ereky István* a következőképpen határozta meg: „Az önkormányzat s különösen ennek territoriális alakja, t.i. a községi és a vármegyei önkormányzat ... a sok évszázad óta tartó fejlődés folyamán rendkívüli változásokon ment át.”¹²⁷ A rendi korszak önkormányzatai és a

¹²⁶ LAURINGER Ernő: Közintézményeink történeti fejlődése. Szentgotthárd é.n. Wellison Béla Kiadása

¹²⁷ EREKY (1939) 352.

modern polgári állam önkormányzatai közötti fő különbséget így érzékeltette: „A rendi világ közjogi önkormányzata tehát nemcsak a helyi, hanem a helyileg intézhető országos érdekű közigazgatást és igazságszolgáltatást, sőt a törvényhozásban való részvételt is felölelte; – az önkormányzat egyszerre közigazgatási és alkotmányjogi önkormányzat volt; –s ha nem is bontotta meg a rendi állam egységét, de oly nagy arányú partikularizmust idézett elő, amilye a mai modern államokban elképzelni nem lehet.”¹²⁸ A modern önkormányzatiság fogalmának meghatározásakor az önrendelkezési jog tartalmából indult ki, nevezetesen „Az önkormányzati alakulatok desztinatáriusait, – vagyis a territoriális alakulatoknál a népet, ..., – az önrendelkezési jog csakis a helyi érdekű, vagy a különleges közigazgatás ügyeiben illet meg; – s ép ezért önkormányzatuk is csak ezekre vonatkozólag, tehát az önálló hatáskörükben lehet; – az irányított és a politikai hatáskör terén ellenben önkormányzatuk nem lehet.”¹²⁹

Az autonómia kérdésének tárgyalásakor érinteni szükséges a választójog kérdését is. A reformkorban a vármegyei autonómia kapcsán kibontakozott viták egyik fő követelése a választójog kiterjesztésének szükségessége, a népképviselő elvének minél teljesebb körű megvalósulása. *Eötvös Józsefet* idézve: „*Hogy azonban a képviselői rendszertől üdvös eredményeket várhassunk, szükség, miszerint az valóban képviselői rendszer legyen, és ne csak annak neveztesék; ...*”.¹³⁰

4.1. Az igazságszolgáltatás és a közigazgatás szétválasztása

A vármegyei autonómia integráns részeként a vármegyék évszázadokon keresztül gyakorolták az igazságszolgáltatási jogkört. Ennek kapcsán megemlítendő, hogy a közigazgatás és a bírászkodás, mint államhatalmi ágak elválasztásának elvével összefüggésben az angol alkotmány példáján keresztül – *Montesquieu* nyomán – érzékelhető, hogy az a hatalomkoncentráció veszélyének a csökkentésére irányult. *Montesquieu* az államhatalmi ágak elválasztásának elvét *Locke* nyomán állította fel, hangsúlyozta az elválasztás szükségességét, valamint beiktatta a bírói hatalmat.¹³¹ A hatalommegosztás elvével összefüggésben *Alexis de Tocquville* a demokratikus kormányzatot a következőképpen modellezte: „*Ha ... feltételezünk egy olyan törvényhozó testületet, amelyik összetételében a többség képviseli, de mégsem szolgálja szükségképpen annak szenvedélyeit, egy olyan végrehajtó hatalmat, melynek önálló hatás-és jogköre van, s egy bírói hatalmat, mely*

¹²⁸ EREKY (1939) 353-354.

¹²⁹ EREKY (1939) 376-377.

¹³⁰ B. EÖTVÖS (1868) 113.

¹³¹ BIBÓ István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most (Akadémiai székfoglaló 1947. január 13-án) In: BIBÓ István: Válogatott tanulmányok Második kötet 1945-1949 Magvető Könyvkiadó Budapest 1986 (szerk. HUSZÁR Tibor) 377-380.

*független a másik kettőtől – akkor is demokratikus kormányzatról van szó, csak a zsarnokság számára nem nyílik szinte semmi lehetőség.*¹³² Ez a veszély Bibó István álláspontját alapul véve leginkább a végrehajtó hatalom esetében érvényesülhetett.

A törvényhozó és végrehajtó hatalom gyakorlásáról rendelkező 1790. évi 12 tc. értelmében az igazságszolgáltatás függetlensége a politikai igazgatástól már ugyan érvényesült, azonban a funkciók ellátásának szervezeti elkülönítése nem történt meg. A neoabszolútizmus idején alapelveként érvényesült az állam működtetésében az igazgatás elválasztása az igazságszolgáltatástól, melynek szervezeti keretei is kialakításra kerültek.¹³³

A polgári korszak bírósági szervezetének kiépítését 1861-től kezdődően több intézkedés is megelőzte. Ezek közül kiemelkedik az a Ferenc József által összehívott bizottság, amelynek feladata a magyar igazságszolgáltatás szervezetével összefüggő javaslatának kidolgozása és az uralkodó elé terjesztése volt. A munka eredményeként megalkotásra kerültek az Ideiglenes Törvénykezési Szabályok. Az úriszék intézményének visszaállítására azonban nem került sor. Fenntartották az úrbéri bíróságokat, megmaradtak a megyei törvényszékek, ily módon a megyei autonómiát ezek az intézkedések nem érintették.¹³⁴

Az igazságszolgáltatás korszerű formájának megteremtése azonban további lépéseket tett indokolttá, törvényi megvalósításának első és legfontosabb momentuma a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. tc. elfogadása volt.¹³⁵ Az igazságszolgáltatás és a közigazgatás elkülönítéséről, a bírák jogállásáról rendelkező törvényjavaslat parázs vitákat váltott ki a javaslat támogatói és ellenzői között. A legnagyobb sérelmet a közigazgatás és igazságszolgáltatás szétválasztása végrehajtásának módja okozta, hiszen nem a törvényhatóságok jogállásának rendezésével egyidejűleg került sor a javaslat előterjesztésére. A javaslat ellen protestáltak a „megyei autonómia tönkretételeként” értékelték, hangsúlyozták az „alkotmány védbástyáinak” tekintett megyék szupremáciáját, követelték a megyei önkormányzati szervek további jelentős jogkörökkel való felhatalmazását, elfogadhatatlannak minősítették a törvényhatósági tisztviselők igazságszolgáltatási feladatainak megszüntetését és különösen a bíróválasztás jogának elvételt.¹³⁶ Deák Ferenc a képviselőházi vitában leszögezte, hogy „...a megyék nem koordinált testületek, a státus hatalom irányában, hanem

¹³² TOCQUEVILLE (1993) 364.

¹³³ RÉCSI (1854) 24-26.

¹³⁴ BÓNIS György – DEGRÉ Alajos – VARGA Endre: A magyar bírósági szervezet és a perjog története. Zalaegerszeg 1996. 211-215., STIPTA István: A magyar bírósági rendszer története. Multiplex Media – Debrecen U.P. Debrecen, 1997. 122.

¹³⁵ A törvény rögzítette, hogy „1. § Az igazságszolgáltatás a közigazgatástól elkülönítettik. Sem a közigazgatási, sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak.”

¹³⁶ MÁTHÉ Gábor: A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása 1867-1875. Akadémiai Kiadó 1982. 37.

olyan testületek, melyek az összes kormányzati rendszernek alkatrészét képezik, melyeknek az állam a kormányzati célszerűsége tekintetében is autonómiát adott, továbbá a megyék nem föderatív részei az összes államnak, s nem bírhatnak az államtól elkülönözött, vagy azzal éppen ellenkező jogokkal ...míg az igazságszolgáltatás a politikai közigazgatástól e nem választatik, Magyarországon a jó közigazgatás lehetetlen”.¹³⁷ A megyék többsége fellépett a törvényjavaslat, majd ezt követően a szentesített törvény ellen. Arra is érdemes rámutatni, hogy a törvény nem teremtette meg következetesen a közigazgatási és a bíróságra tartozó ügyek szétválasztását, mégis kiemelkedő jelentőséggel bírt az igazságszolgáltatás kialakításának folyamatában. Máthé Gábor a törvényjavaslat megítélésével összefüggésben leszögezte, hogy „A törvénycikk liberális alkotás s bár kompromisszum eredménye, mégis haladást jelent a feudális konstrukcióval szemben, megteremtve a burzsoá állam igazságszolgáltatási rendszere további kiépítésének lehetőségét.”¹³⁸

A következő mérföldkövet a közigazgatási határozatok meghatározott köre bírósági felülvizsgálatának megteremtését jelentő 1896. évi XXVI. tc. elfogadása jelentette a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróságról. A törvény megalkotását, a Bíróság felállítását közel két évtizedes vita előzte meg, amely a közigazgatási bíráskodás általános elvi jellegű kereteit igyekezett tisztázni.¹³⁹ A Bíróság felállítására az államhatalmi ágak teljes körben megtörtént szétválasztását követően kerülhetett sor. A törvény taxatív felsorolta azokat a községi,¹⁴⁰ törvényhatósági,¹⁴¹ miniszteri határozatokat, amelyek ellen panasszal lehetett élni.

4.2. A törvényhatóságok és a községek jogállásának rendezése

A települések jogállásával kapcsolatos rendezési törekvések 1848-ban jelentős hangsúlyt kaptak.¹⁴² E reformintézkedések azonban időlegesen bizonyultak, a törvényhatóságok és a községek jogállásának teljes körű rendezésére a Kiegyezést követően kerülhetett sor.¹⁴³ Az

¹³⁷ MÁTÉ (1982) 38.

¹³⁸ MÁTÉ 52.

¹³⁹ PATYI András: Közigazgatás–Alkotmány–Bíráskodás. Universitas-Győr Nonprofit Kft. Győr, 2011. 92.

¹⁴⁰ 1896. évi XXVI. tc. 22-37. §

¹⁴¹ 1896. évi XXVI. tc. 38-45. §

¹⁴² Csak néhány példát említve az 1848-as törvényhozás köréből: Az 1848. évi IX. tc. rendelkezett „az urbér és azt pótló szerződések alapján eddig gyakorlatban volt szolgálatok (robot), dézma és pénzbeli fizetések megszüntetéséről”. Az 1848. évi XI. tc. mind büntető, mind polgári ügyekben megszüntette a földesúri törvényhatóságot. Az 1848. évi XVI. tc. a megyei hatóság ideiglenes gyakorlatáról rendelkezett azzal, hogy a „1. § A ministerium a megyei szerkezetnek népképviselőt alapján rendezéséről a legközelebbi országgyűlésnek törvényjavaslatot fog előterjeszteni.” A szabad királyi városokról szóló 1848. évi XXIII. tc. szabályozást tartalmazott a városról, mint köztörvényhatóságról, a tisztújításról, annak megtartásáról, a tanács-és közgyűlésekről. Az 1848. évi XXIV. tc. ezen előbbi rendelkezést kiterjesztette a rendezett tanácsai jogállással rendelkező, vagy a jövőben e jogállást elnyerő községekre is.

¹⁴³ A községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. tc., valamint a köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870. évi XLII. tc.

1886. évi újraszabályozás eredményeképpen tartalmilag a törvényhatóságok és a községek autonómiája lényegesen nem változott a 20. század első felében sem. Ehhez azonban szükséges hozzátenni, hogy az erőteljesen centralizált rendszer a vármegyék esetében erőteljes kormányzati függőséget eredményezett, amely tovább erősödött az 1929. évi XXX. tc. rendelkezései által (példaként említhetők a kiadásokról való gondoskodás beszűkült lehetőségei).

Nem pusztán a jogállási kérdések tisztázása került előtérbe, hanem komoly hangsúlyt kapott a területi rendezés kérdése is.¹⁴⁴ Az 1870. évi XLII. tc. alakította újjá az új törvényhatósági területeket, azonban újabb reform-értékű lépésekre volt szükség a törvényhatóságok számának radikális csökkentéséhez. *Ereký* álláspontja szerint „...a törvényhatóságok évezredes történelmi fejlődése igen sok helyen nem vette tekintetbe sem a természetes határokat, sem a községekben beállott változásokat, sem az állam területének egyéb beosztását.”¹⁴⁵ Ezeknek a területi változásoknak az elemzése nem képezi a dolgozat tárgyát, pusztán érzékeltetni szeretnénk volna a rendezés igényének alátámasztottságát.¹⁴⁶ A területi széttagoltságot, elaprózottságot természetesen nem önmagában kellett értékelni, hiszen rendkívül szoros az összefüggés a terület, a népesség és a teherviselő képesség között. A rendezésre törvényi szintű szabályok kerültek megalkotásra, amelyek apróbb lépésekben kerültek végrehajtásra.¹⁴⁷

Az önkormányzatok 1870-71. évi újjászervezése nem előzmény nélküli, a kiegyezést követően a dualizmus intézményrendszerének stabilitását volt hivatott biztosítani.¹⁴⁸ Az Országgyűlésnek felelős kormányzás 1867. február 18-i visszaállítását követően szükségessé vált a törvényhatóságok működésének új alapokra helyezése. A törvényhatóságok és a községek jogállásának törvényi szabályozása folyamatában szükségessé vált az

¹⁴⁴ 1867-ben „A magyar állam törvényhozásának ... a törvények alkotásánál s a magyar központi kormányzatnak a végrehajtás irányításánál és ellenőrzésénél 92, – a városi törvényhatóságokkal együtt 159 közigazgatásilag különálló területet kellett figyelembe venni...” Ez a közigazgatási területi felosztás képezte a Szapáry Gyula-féle törvényjavaslat alapját. EREKY (1910) 74.

¹⁴⁵ EREKY (1910) 78-79.

¹⁴⁶ Szapáry Gyula készítette el „A törvényhatóságok területének szabályozása – és új beosztásáról” és „A közigazgatási járásek száma- és székhelyeinek meghatározásáról” szóló törvényjavaslatokat. (1872. Képv. Ir., X.k. 536.szám XI.k. 537. sz.) „A Szapáry-féle javaslatok merész terveiből azonban semmi sem lett, egyszerűen azért, mert elfogadásuk esetében ... alkotmányunk évszázados védbástyáiból, a régi törvényhatóságokból kő kövön sem maradt volna.” EREKY (1910) 100-103.

¹⁴⁷ A területszabályozással összefüggésben több törvény is született, pl. az 1876. évi XX. tc. némely városi törvényhatóságok megszüntetéséről, 1876. évi XXXIII. tc. némely törvényhatóság területének szabályozásáról és az ezzel kapcsolatos intézkedésekről.

¹⁴⁸ Az újjászervezés folyamatát, a sajátos politikai helyzetet és a belügyminiszeri tisztséget betöltő Tóth Vilmos ténykedését, politikai célzatú kampányait, a főispánokra körlevelek útján gyakorolt ráhatást elemzi Zsuppán F. Tibor tanulmányában. Egyedi esetek feldolgozásával mutat rá arra a folyamatra, amelynek eredményeképpen létrejött a „pártpolitikailag engedelmes adminisztráció”. ZSUPPÁN F. Tibor: A helyi önkormányzat újjászervezése 1871/72-ben. Századok 114.évf. 1980. 2. szám 260-280.

önkormányzatok és a kormány viszonyának tisztázása. Mindenekelőtt azonban az önkormányzati és a parlamenti kormányzás összeegyeztetésére kellett sort keríteni, amelyre az Országgyűlés 1870 tavaszán kísérletet is tett a törvényhatóságokra vonatkozó jogalkotás közepette. *Eötvös* József egy parlamenti felszólalásában az önkormányzatiság eszméjének kiterjesztése érdekében egyenesen úgy fogalmazott, hogy „...oly kormány nem létezhetik, mely minden egyes helynek ügyeit rendesen elvégezhesse;...”¹⁴⁹. *Ghiczy Kálmán* az állam túlhatalmával szemben foglalt állást: „Összpontosított közigazgatással bíró államban a polgár nem valóban polgár, csak alattvaló és adófizető, nem foglalkozik a közüggyel.”¹⁵⁰

Az önkormányzati hatáskörök meghatározása kiéleződött ellentétet eredményezett a kormány és az ellenzék között. A szabályozási koncepcióban már teret nyert az önkormányzati feladatkörök közötti különbségtétel, amennyiben differenciáltan jelentek meg az önálló és az állam által átruházott hatáskörök. A hatáskörök elkülönítésével összefüggésben rá kell világítanunk az autonómia egyik fontos elemére, a megyék rendeletalkotási hatáskörére, státútumalkotási jogára. A státútumalkotási jog igen széles körben, a helyi életviszonyok minden olyan területén érvényesülhetett, amelyet törvény nem szabályozott. A megye életével és mindennapjaival összefüggésben a státútumok alkotása jelentős mértékben korlátozta, időnként ellehetetlenítette a központi kormányzás lehetőségét.

Eötvös József e hatáskör gyakorlását, a kormányzat és az önkormányzatok egymáshoz való viszonyát elsősorban alkotmányossági szempontok figyelembe vételével írta le.¹⁵¹

A vármegyei autonómia tartalmának érzékeltetésekor a bírói és a közigazgatási hatalom együttes gyakorlásán és a statutárius hatáskörön túl jelentős alkotóelem a *vis inertiae*. A *vis inertiae* a passzív ellenállás jogát jelentette, amelyet az Aranybulla (1222) biztosított. Tartalma az 1545. évi 33. tc-ben rögzített eredeti rendelkezéseknél az idők folyamán mélyebb és több rétegű értelmet nyert a vármegyék gyakorlatában, amennyiben a végrehajtó hatalom gyakorlása során a felirat jogával élhetett, felfüggesztve ezáltal a központi intézkedések végrehajtását. *Eötvös* a *vis inertiae*-t a vármegyék semlegességi jogaként határozta meg.¹⁵² Az

¹⁴⁹ Idézi BALOGH (1902) 28.

¹⁵⁰ Idézi BALOGH (1902) 29.

¹⁵¹ „Nem szükség hosszasan bizonygatni, miként az egyes megyéknek minden felsőbb felügyelés nélkül engedett szabályalkotási jog minden jól rendezett közállomány fogalmával ellentétben áll ..., s hogy a III. R. 2-ik czime, mely szerint megyéink e jogot követelik, ellentétben áll alkotmányunk azon alaptörvényével, mely szerint e törvény magyarázata csak a felség s az ország rendei által történhetik. Ha a megyék statutumaik által mindenről rendelkezhetnek miről a törvény nyilván nem rendelkezett, ennek magyarázata őket illeti. S a statutarius jog a kormány egyik legfontosabb kötelessége teljesítését lehetetlenné teszi, nem hagyván törvényes eszközöket, mik által az egyes törvényhatóságot, midőn az törvénnyel ellenkező statutumot hoz, korlátaiba visszaszorithassa;” EÖTVÖS (1868) 49-50.

¹⁵² „A magyar megye, mind azért, mivel a tisztviselők, kik hazánkban a végrehajtással megbizatnak, általa választatnak; mind azért, mert felsőbb parancsolatok ellen föllirhatván, azoknak végrehajtását felfüggesztheti: a

ellenállási jog egyfajta „törvénytárgyalói”-jogkör értelmezést is nyerhetett. A gyakorlatban azonban nemcsak a törvénybe, vagy az alkotmány szellemébe ütköző rendelkezések végrehajtásának felfüggesztését eredményezte, ezáltal akadályozva a kormányzati szándékok érvényesülését.

Az önkormányzati autonómia egyes elemeinek rövid vázlatát és az önkormányzatiság fogalmának részletes ismertetését követően a törvényi rendezés meghatározó háttérét jelentő közjogi álláspontok kifejtésére kerül sor.

Az alapvető szemléletbeli változás az önkormányzat fogalma, a feladat- és hatáskörök tekintetében a köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870. évi XLII. tc. (első törvényhatósági törvény) és a községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. tc. (első községi törvény) hatályba lépésével következett be.

4.2.1. A törvényhatóságok

Az első törvényhatósági törvény jelentős mértékben csökkentette a vármegyék politikai funkcióját, azáltal, hogy a törvényhozásban már nem vettek részt, a követküldés és a követutasítás joga 1848-ban megszűnt.¹⁵³ Emellett az ellenállás joga is leszűkült, csak a törvénytelen adó- és újoncrendeletek esetében élhetett a végrehajtás megtagadásának jogával. Meghatározta a törvény, hogy mely közösségek gyakorolhattak törvényhatóságot. Eszerint törvényhatóságnak minősültek a vármegyék, a székelyszékek, Jász-Kun, Hajdu- és nagyikindai kerület, Kővár-, Fogaras és Naszód vidéke, a szepesi XVI város kerülete, és a szabad királyi valamint a törvény által elősorolt városok.¹⁵⁴ A törvényhatóságok törvény által meghatározott keretek között gyakorolták az önkormányzatot, valamint az állami közigazgatás közvetítését, ezen túl egyéb közérdekű, országos ügyekkel is foglalkozhattak. Különbséget tett önkormányzati saját ügyek és az állam által meghatározott, helyi érdekeltsgű ügyek között. Az állami közigazgatás közvetítését a centrális kormányfelügyelet erősödéseként is értékelték.¹⁵⁵ Az önkormányzati jog meghatározó tartalmi elemeként

végrehajtó hatalomnak nagy részét gyakorolja, és a kormánynak, ha az törvényes hatáskörét átlépné, oly akadályokat gördíthet elébe melyek által az magát inkább korlátozva érezheti, mint ha a legszorosabb felelősségnek vettetné alá; ez az, mi a megyék híres vis inertiae-jének neveztetik.” B EÖTVÖS (1868) 69.

¹⁵³ 1848. évi V. törvénycikk az országgyűlési követeknek népképviselő alapján választásáról. Ruzsoly József az 1848-as törvényhozás eredményeit a választójog nézőpontjából elemezve erről így írt: „A törvényhozás a választási rendszert tisztán területi alapon helyezte. A munitiumok testületei elvesztették követküldési jogukat, így – értelem szerint – követutasítási és -visszahívási hatáskörük is megszűnt.” RUSZOLY József: Parlamentarizmus és népképviselő 1848-ban. Rubiconline. Történelmi magazin 1997. évfolyam http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/parlamentarizmus_es_nepkepviselo_1848_ban/ (2015.08.09.)

¹⁵⁴ 1870. évi XLII. tc. 1. §, valamint 88. §-ban felsorolt városok, úgymint: Kecskemét, Nagyvárad, Veszprém, Zilah, Göllniczbánya, Abrudbánya, Vizakna, Vajda-Hunyad, Kézdi-Vásárhely, Hátszeg, Sepső-Szt-György, Székely-Udvarhely, Bereczk, Csik-Szereda, Szék, Kolos, Ilyefalva, Oláhfalva, Szász-Régen és Fogaras.

¹⁵⁵ SARLÓS Béla: Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében. Akadémiai Kiadó Budapest, 1976. 25.

definiálta, hogy a saját belügyeiben önállóan intézkedhetett, határozott és statútumokat alkotott, határozatait és szabályrendeleteit saját közegei által hajtotta végre, tisztviselőit választotta, valamint megállapította az önkormányzat és a közigazgatás költségeit, továbbá gondoskodott a fedezetről. Megállapítható, hogy a miniszter által gyakorolt hatáskörök eredményeképpen a törvényhatóság és a kormány viszonyában a közvetlen érintkezés vált meghatározóvá.

Saját ügyekben tehát megillette a törvényhatóságot a határozathozatal és a szabályrendelet alkotásának joga, a költségek megállapításáról és fedezet biztosításáról való rendelkezés. Hozzá kell tenni azonban, hogy a lényeges pénzügyi-költségvetési kihatású döntések végrehajtását miniszteri hozzájáruláshoz kötötte.¹⁵⁶ A tisztségviselők, így a polgármester, az alispán választására a törvényhatóság volt jogosult, azonban a főispán kinevezéséről a belügyminiszter jelölése alapján a király döntött. A törvényhatóság életében meghatározó szerepet betöltő főispán legfontosabb feladataként az ellenőrzés került meghatározásra. Az ellenőrzési jogkör azonban csak azon törvényhatósági szervekre terjed ki, amelyeket a törvény nevesített.

A törvényhatóság önkormányzati testületének felépítésére jellemző volt, hogy egyrésztől érvényesült a képviseleti elv, másrésztől pedig a virilizmus azáltal, hogy a képviselők fele a helyben élő, legtöbb adót fizetők közül került ki.¹⁵⁷ Az első törvényhatósági törvény vezette be a törvényességi felügyeletet, amely hierarchikus alárendeltséget eredményezett. A felügyelet az előzetes engedélyezés, illetve utólagos jóváhagyás eszközrendszere töltötte ki tartalommal.

Egyedüli lehetőségként a kormány rendelkezésének kifogásolásához a felirati jogot biztosította a törvény. Ez sem volt azonban igazán jelentős garancia, mivel az utolsó szót ebben is a kormány mondta ki.¹⁵⁸

¹⁵⁶ Ld. többek között: STIPTA István: A magyar pénzügyi közigazgatási bíróság eljárási rendje (1884-1896) http://www.mjsz.uni-miskolc.hu/201102/13_stiptaistvan.pdf (2015.08.10.) STIPTA István: Történeti érvek az önálló közigazgatási bíraskodás és a körültekintő igazságszolgáltatás mellett. In: Közérdekvédelem. A közigazgatási bíraskodás múltja és jövője (szerk. Varga Zs. András - Fröhlich Johanna) PPKE JÁK-KIM 2011. 59-66. ANTAL Tamás: Törvénykezési reformok Magyarországon (1890-1900) (szerk. Blazovich László) Csongrád Megyei Levéltár Dél-Alföldi évszázadok 23. 2006.

¹⁵⁷ „19. § A bizottság áll fele részben a törvényhatóság területén legtöbb egyenes államadót fizető azon nagykoru honpolgárokból, kik országgyűlési képviselőválasztásra jogosítva vannak; hason fele részben pedig a választó közönség választottjaiból.”

¹⁵⁸ „16. § A törvényhatóság jelen törvény korlátai között felirhat egyes kormányrendelet ellen a végrehajtás előtt, ha azt törvénybe ütközőnek, vagy a helyi viszonyok miatt célszerűtlennek tartja. De ha a miniszter a felhozott indokok ellenére a végrehajtást követeli, vagy ha a törvényhatóságot hozott határozatának foganatosításától másodizben eltiltja, a kormányrendelet azonnal és feltétlenül teljesítendő és végrehajtandó.” A végrehajtásról az alispán gondoskodott.

A közigazgatási reformlépések sorában kiemelkedő jelentőséggel bírt az 1876. évi VI. tc., amely a közigazgatási bizottságok felállításáról rendelkezett.¹⁵⁹ A bizottságok felállítása egyrészt a közigazgatás specializálódásának folyamatában jelentkezett igényként, másrészt pedig annak a következménye, hogy a törvényhatóságok hatásköréből közigazgatási ügyek sokasága kerül át állami szervek hatáskörébe, a szakminisztériumok irányítói jogkörével.¹⁶⁰ Szükségessé vált tehát a kétféle szervtípus tevékenységének összehangolása. A bizottság egyik legfontosabb hatásköre a közigazgatás összhangjának megteremtésére irányult, emellett hatáskörébe tartoztak fegyelmi, valamint fellebbezési ügyek is. A közigazgatási bizottság viszonyát a kormányhoz meghatározta, hogy a miniszteri rendeleteket végrehajtatta és a végrehajtást ellenőrizte. Félévente jelentést tett tapasztalatairól a miniszterelnöknek. A törvényhatósági közgyűléssel való kapcsolatrendszerét pedig az jelentette, hogy a közigazgatási bizottság hatáskörébe tartozó ügyekre alkotott szabályrendeletek és határozatok végrehajtását intézte és ellenőrizte. Féléves jelentését a törvényhatósági közgyűléshez is felterjesztette. A közigazgatási bizottság összetétele a centralisták és a municipalisták vitájának eredményeként egyfajta kompromisszum folytán alakult ki,¹⁶¹ „nem semmisíti meg az önkormányzatot, mert 21 tagja közül 15 a törvényhatóság választottja”.¹⁶² A közigazgatási bizottság működése elsősorban összetételénél fogva kritizálható.¹⁶³

A törvényhatóságokról rendelkező 1886. évi XXI. tc. (második törvényhatósági törvény) folytán csekély változtatás következett be az önkormányzati jog tartalmi meghatározásánál. A Szapáry Gyula¹⁶⁴ belügy-, majd pénzügyminisztersége idején elfogadott törvényi szabályozás tulajdonképpen a tanácsrendszer bevezetéséig meghatározta a magyar önkormányzatiság

¹⁵⁹ Stipta István értékelése szerint: „A megyei hatáskör háttérbe szorítása, a centralizációs tendencia legnyilvánvalóbb módon ebben a törvényben jutott kifejezésre.” STIPTA István: Törekvések a vármegyék polgári átalakítására: tervezetek, javaslatok, törvények. Budapest. Osiris, 1995. 189.

¹⁶⁰ Példaként említhető az állami pénzügyi igazgatás részbeni kivonása a törvényhatóságok hatásköréből, az 1867. évi XV. tc. rendelkezéseivel, az árvaszékből külön szakhatóság kialakítása az 1877. évi XX. tc. eredményeként, valamint a vármegyei mérnöki állás megszüntetése az 1877. évi XXIV. tc.-vel.

¹⁶¹ Tagjai: elnöke a főispán, az önkormányzati közigazgatás vezető tisztségviselői közül: az alispán, a polgármester, a főjegyző, a tiszti ügyész, az árvaszéki elnök, a főorvos, az államigazgatás vezető tisztségviselői közül a királyi adófelügyelő, az államépítészeti hivatal főnöke, a bankfelügyelő, a királyi ügyész, a postai és távírdai kerület igazgatója. A bizottság tagjaiként működött továbbá tíz tag, akiket a törvényhatósági közgyűlés „saját kebeléből” választott. CSIZMADIA Andor: A „közigazgatási bizottság” a polgári állam szervezetében. In: Jogtörténeti tanulmányok II. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1968 118.

¹⁶² CSIZMADIA (1968) 120.

¹⁶³ PAPP László: Az önkormányzatiság vázlatos áttekintése, különös tekintettel a hosszú 19. század alkotmányos megoldásaira. De iurisprudentia et iure publico VI. évfolyam 1-2. szám <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2012-1-06.pdf> 8.(2015.08. 10.)

¹⁶⁴ 1873-75-ig belügyminiszter, majd 1878-1887 között pénzügyminiszter, ezt követően 1890-92 között miniszterelnök és belügyminiszter egyidejűleg. 1873-ban dolgozott ki javaslatot a területi közigazgatás egységeinek reformját illetően, amely magában foglalta többek között a vármegyék területének átstrukturálását, a törvényhatósági jogú városok számának radikális csökkentését. A javaslat anélkül bukott meg, hogy az Országgyűlés tárgyalta volna.

leglényegesebb elemeit. E törvényi rendezés számolta fel a rendi eredetű sajátos kerületeket, mint önkormányzatokat és tette kizárólagossá a vármegyéket a törvényhatóságok mellett. Érdemi változást a főispán széleskörű hatáskörének megteremtése eredményezett, amelynek eredményeképpen a kormány befolyása a törvényhatóságokra mind az önkormányzat, mind pedig az állami igazgatás közvetítése tekintetében erőteljesebbé vált. *Stipta István* szerint „Ezzel a törvénnyel a dualizmus kori államrendszerünk történetének olyan fejezete kezdődött, amelyben a központi hatalom döntő befolyást szerzett a területi autonómiával szemben.”¹⁶⁵ A centralizáció határozott erősödését eredményezte eszerint a második törvényhatósági törvény. A központi közigazgatás jelentősége megnyilvánult a kormány megsemmisítési jogának kiterjesztésében, a felirati jog korlátozásában, a főispán hatáskörének növelésében, az önkormányzati testület személyzeti jogkörének csorbításában. A törvény széles körben tartalmazott (5. §) olyan döntéseket, amelyek érvényességi kellékeként miniszteri jóváhagyást írt elő. A centralizáció további megjelenésére példa a törvény azon rendelkezése, mely szerint amennyiben a főispán a törvényhatóság határozatát törvénybe vagy miniszteri rendeletbe ütközőnek vagy az állam érdekeire nézve negatív hatásúnak ítélte, akkor felterjeszthette az illetékes miniszternek felülvizsgálat céljából, aki diszkrecionális jogkörében eljárva döntött.¹⁶⁶ A főispán hatáskörének bővítése a kinevezési jogkör gyakorlásánál jelentkezett legfőképp. Ezt követően ugyanis a főispán nevezte ki a törvényhatósági főorvost, a rendőrfőkapitányt, a számvevőket és más a vármegye életében fontos szerepet betöltő tisztviselőket. A főispán számára az első törvényhatósági törvényben meghatározott ellenőrzési jogkör tovább szélesedett, amennyiben a törvényhatóság területén működő állami szervekre is kiterjedt.¹⁶⁷ Ellentmondást eredményezett azonban, hogy intézkedési lehetőségei továbbra is csak a törvényhatósági, községi „közegekkel” szemben álltak rendelkezésére.¹⁶⁸ A járások, a községek esetében a főispán ellenőrizte a hivatalos eljárást és az ügykezelést.¹⁶⁹ A főispáni jogkörök közül kiemelés érdemel a fellebbezési és felterjesztési joga, amelyet gyakorolhatott a közgyűlés, a közigazgatási bizottság, a fegyelmi jogkörrel felruházott szervek, személyek döntéseivel összefüggésben.¹⁷⁰

¹⁶⁵ STIPTA (1995) 14.

¹⁶⁶ „57. § B) k) pont a főispán, ha valamely közgyűlési határozatot a törvény vagy valamely ministeri rendeletbe ütközőnek, vagy az állam érdekeire sérelmesnek vél, annak felülvizsgálat végett leendő felterjesztését elrendelheti s erről az illető ministernek indokolt jelentést tesz.

Ily határozat az 5. §-ban említett határozatokhoz képest szintén csak ministeri jóváhagyás után hajtható végre;”

¹⁶⁷ Ez az ellenőrzési jogkör a szakminisztert illette meg, a főispán mindössze közreműködött az ellenőrzésekben. 1886. évi XXI. tc. 57. § A)

¹⁶⁸ Ezt az egyre szélesedő ellenőrzési hatáskört Ereky István álláspontja szerint az „állami és törvényhatóság közigazgatás egyre szaporodó igényei tették” szükségessé. EREKY (1908) 136.

¹⁶⁹ 1886. évi XXI. tc. 57. § B) b) pontja.

¹⁷⁰ 1886. évi XXI. tc. 57. § B) k) pont, 1876. évi 6. tc. 61. §

A vármegyei törvényhatóság jogainak hangsúlyozása ugyanakkor megjelent az 1896. évi XXVI. törvénnyel összefüggésben is, mivel a vármegye a belügyminiszter aktusait bíróság előtt támadhatta meg.

4.2.2. A községek

Amint az első törvényhatósági törvény alapján a vármegyei törvényhatóság, ugyanúgy az első községi törvény alapján a község önállóan intézte saját belügyeit, végrehajtotta a törvénynek és a törvényhatóságnak az állami és a törvényhatósági közigazgatásra vonatkozó rendeleteit. A hatáskör gyakorlásánál csak törvényi rendelkezés képezhetett korlátot. A községi törvény a községek jogai között nevesítette a saját belügyeiben történő határozathozatalt és a szabályrendelet (*statutum*) alkotását. A határozatai és szabályrendeletei végrehajtását saját választott előljárói és közegei útján foganatosíthatta. A törvény keretei között szabadon rendelkezhetett a község vagyona fölött. Adót vethetett ki és intézkedett annak behajtásáról. A közszolgáltatások körében gondoskodott a tisztán községi utakról és egyéb közlekedési eszközökről, a községi iskolákról és más „rokon intézetekről”. A község saját hatáskörében fenntartotta a tűz- és közrendőrséget, kezelte az ún. szegényügyeket. A községi törvény biztosította a községek számára mindazon jogok gyakorlását és köteleességek teljesítését, amelyek törvény szerint megillették.

A vagyon feletti rendelkezési jog a községi autonómia lényegi részeként érvényesült. Mind az első, mind a második községi törvény kiterjedt szabályozást tartalmazott a tulajdonosi jogosítványok gyakorlásával összefüggésben. Az önkormányzatiság, a helyi autonómia alapvető feltétele az önkormányzati feladatellátást szolgáló vagyon, amellyel összefüggő tulajdonosi, vagyonkezelési jogosítványokat a közösség képviselője gyakorolta. Nemcsak a településen élők, hanem az eltérő jogállású települések közösségei a kezdetektől fogva rendelkeztek saját önálló vagyonnal, amely a települések lakosságát, igazgatási rendszerének működtetését szolgálta. E vagyonelemek különböző forrásból származhattak,¹⁷¹ rendeltetésük azonban megegyezett. A tulajdon feletti rendelkezési jog azonban mindenkor korlátok között érvényesülhetett. Különös jelentőséget nyert e korlátozás a 19. század végén, ugyanis egyes döntések csak a vármegyei törvényhatóság megerősítését követően kerülhettek végrehajtásra, érvényességük jóváhagyáshoz kötött. A törvényhatóság jóváhagyási jogosultsága nehezítette,

¹⁷¹ A települések közössége vagyonának keletkezését szabadkirályi városok, városok, mezővárosok esetében rögzíthették pl. a kiváltságlevél, a földesúri rendelkezés, a földesúrral kötött megállapodás, az úrbéri szabályozás, létrejöhetett adásvétel vagy öröklés útján. Ez utóbbira kiragadott példaként említhetők a mezővárosok, így Gyula mezőváros is, amennyiben rögzítésre került, hogy a város polgárai már a XVI. században is szabadon rendelkezhetek vagyonukkal. „Az örökös nélkül elhaltak vagyonának kétharmada az egyházat és a szegényeket, egyharmada pedig a várost illette”. BÁCSKAI Vera: A mezővárosi önkormányzat a XV. században és a XVI. század elején. In: BÓNIS György – DEGRÉ Alajos (szerk.) Tanulmányok a magyar helyi önkormányzat múltjából. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1971 22.

időbeli elhúzódása gátolhatta a község érdekeinek érvényesülését az ingatlangazdálkodás terén, ugyanakkor azonban az is megállapítható, hogy a jogügyletek szabályszerűségének követelménye a szakértelem érvényesülése érdekében megkívánta a felülvizsgálatot.

A községi jogok, hatáskörök előbbieken felsorolt lényegi elemei nem változtak a községekről rendelkező 1886. évi XXII. tc. (második községi törvény) szabályozási körében sem. Kiemelésre érdemes, hogy e rendezésnél szerepet kaptak a községek egyesítéséről, „szövetkezéséről” szóló rendelkezések, hiszen a kisközségi jogállás, a kisközségek teherbíró képességének csekély volta eleve feltételezte az önkormányzati és állami feladatok ellátásában az együttműködést.¹⁷²

A törvényhatósági és községi törvények önkormányzati jogokat illető rendelkezéseinek elemzéséből egyértelmű az önkormányzatiság fogalmának átalakulása a korábbi, természetjogi alapon álló önkormányzat-felfogással szemben. Mind a törvényhatóság, mind a község esetében a korábbi, egységes hatásköri felfogással szemben szétváltak az önkormányzat feladat-és hatáskörei, az állami és az önkormányzati funkciók. E megállapítás minden kétséget kizáróan alátámasztható a következő törvényi rendelkezéssel: „gyakorolták az önkormányzatot”, valamint szerepet kaptak „az állami közigazgatás közvetítésében”.

5. Reformtörekvések az önkormányzati rendszer átalakítására

A vármegyei önkormányzat rendszere az 1886. évi XXI. törvénycikkkel oly módon került rendezésre, hogy ez alapját képezte az igazgatási funkciók gyakorlásának egészen a szovjet mintára megvalósult tanácsrendszer 1950-es években történt kiteljesüléséig. A több mint fél évszázad során azonban számos olyan javaslat látott napvilágot, illetve törvényi formát is öltött, amelyről az önkormányzati autonómia tárgyalása során szükséges említést szükséges tenni.

Mielőtt a konkrét törvényjavaslatok és a témával összefüggő egyes írók véleményének ismertetésére sor kerülne, feltétlen figyelmet érdemel Szokolay Istvánnak az állam igazgatási feladataival és az önkormányzatok lehetséges szerepével foglalkozó kritikai műve.¹⁷³ A szerző saját magát az 1848 előtti centralista irányzathoz sorolta, így nem kétséges, hogy az egyedüli megoldást a vármegyei rendszer átalakítására a centralizációban vélte megtalálni, amely egyben a felelős kormányzást is lehetővé teszi. Álláspontja szerint a „*közigazgatásnak*

¹⁷² 1886. évi XXII. tc. 1. § c) pontja kisközségek, melyek a törvény által a községekre ruházott teendőket korlátolt anyagi viszonyaik miatt saját erejükből teljesíteni nem képesek és e végből más községekkel kell szövetkezniük.

¹⁷³ SZOKOLAY István: Centralisatio és önkormányzat. Észrevételek a közigazgatási törvényjavaslatához. Budapest, Az Atheneum R. Társulat kiadása. 1891.

*vissza kell nyernie államiságát teljes mérvben; de a mellett s annak szellemében a helyi érdekek képviselője is fenntartandó a községekben s megyékben.*¹⁷⁴ A közigazgatás tökéletesítésének folyamatában a centralizációval összefüggésben azonban kifejtette, hogy számos olyan „túlkapása” alakulhat ki, amelyre ugyan a nem a „municipium fennhatósága”, hanem más intézmények megteremtése garanciális jelentőségű. A politikai jogok kirekesztését tartotta szükségesnek az államigazgatásból, ezen túl külön szervezeti keret megteremtését is elengedhetetlennek látta az „illetőségi” összeütközés, a panaszjog gyakorlása, valamint a vitás közigazgatási ügyek elbírálása területére. Külföldi, elsősorban német, francia, angol intézményi megoldásokat tanulmányozott, amelyek egyértelműen alátámasztották számára a centralizáció erősítésének szükségességét a hazai közállapotok javítására. Az „összpontosítás” hátrányainak kiküszöbölésére elsősorban a közigazgatási bíraskodás felállítását tartotta elengedhetetlennek, azzal a szervezeti megoldással, hogy a bíraskodást a közigazgatási bizottság végezze – a „jogbiztosság követelményét” szem előtt tartva azonban – nem értett egyet.¹⁷⁵ Emellett fontosnak tartotta a járási tanácsok intézményesítését, a megyei önkormányzat szervezet reformját, a közigazgatás bizottságnak a törvényhatóságba történő beolvasztását, a közigazgatási tisztviselők minősítését, valamint a főispán és az alispán viszonyának rendezését.¹⁷⁶

Szokolay István előzőekben ismertetett, a centralizációt előtérbe helyező gondolatmenetével összefüggésben érdemes felidézni Weis István álláspontját, aki azt vallotta, hogy „...a magyar nemzeti állam kiépítésének alapköve a jó közigazgatás, és ... ezt az önkormányzat megfelelő szerephez juttatása nélkül el sem tudom képzelni...”.¹⁷⁷ A készülő általános közigazgatási reform folyamatában fejtette ki álláspontját, az önkormányzati szervek elengedhetetlen szerepére vonatkozóan az állam közigazgatási szervezetrendszerében. Az önkormányzást érintően vizsgálta mind az önkormányzat alanyát, mind pedig annak a tárgyát. Kiindulópontként az önkormányzat alanya „a természetes helyi kapcsolatban élő egyesek azon magasabb egyesülése, mely morális és anyagi ereje, főleg azonban a történelmi fejlődés folytán nemcsak az őt közvetlenül érintő ügyek vitelére van jogosítva, hanem azon ügyekére is, melyek tulajdonképpen állami hivatalok, hatóságok hatáskörét alkotnák.”¹⁷⁸ E

¹⁷⁴ SZOKOLAY (1891) II.

¹⁷⁵ SZOKOLAY (1891) 60.

¹⁷⁶ SZOKOLAY (1891) 79-87.

¹⁷⁷ WEIS (1911) 3.

¹⁷⁸ WEIS (1911) 33.

megfogalmazásból egyértelműen kiderül, hogy számára az önkormányzatiságot a törvényhatóság testesítette meg.¹⁷⁹

A javaslatok közül az első kiemelésre érdemes dokumentum a községekről alkotott reformtervezet (1894), amely *Hieronymi Károly* nevéhez fűződik. A községi törvénytervezet elsősorban azt a célt szolgálta, hogy az állam további központosításának elve érvényesülhessen. Két előremutató eleme emelhető ki: megszüntette volna a virilizmust, másrészt pedig az állami-önkormányzati feladatok végzése szempontjából rögzítette volna, hogy amennyiben a község nem tudja ellátni az igazgatási feladatokat az állami adók 5%-ából, úgy azt az állami tisztviselők látták volna el.¹⁸⁰ Ezáltal érvényesülhetett volna a sajátos önkormányzati hatáskörök gyakorlása során az állami befolyás.

Nem csupán a községekre vonatkozóan került kidolgozásra részletes törvényjavaslat, hanem a városokra is. A városi törvénytervezet megalkotója *Faschó-Moys Sándor*, aki Perczel Dezső belügyminiszter 1897-es felkérése alapján készítette el rendezési javaslatát. A tervezet nem tartalmazott alapvető módosításra irányuló törekvéseket, annyiban felelt volna meg jobban a városok elvárásainak, hogy korlátozottabb jogkört biztosított volna a törvényhatósági városi főispánoknak, valamint teret biztosított volna a városi tisztviselők élethossziglani választásának.¹⁸¹ A javaslat másik kiemelkedő vonása volt, hogy az államigazgatási felügyeletet erősítette, amennyiben meghatározott szabályrendeletekhez (pl. szervezési, építési, nyugdíj, rendőri – 77. §) és képviselő-testületi határozatokhoz (pl. városi törzsvagyon szerzése, elidegenítése, kölcsön felvétele – 83-84. §) miniszteri megerősítést írt elő. Erősíteni kívánta a megyei főispán feladat-és hatáskörét, amennyiben pl. a rendezett tanácsú városokkal szemben miniszteri jogkört biztosított volna.¹⁸² A városokra vonatkozóan még egy tervezetet említünk, *Harrer Ferenc* városi törvénytervezetét (1912), amelyet a Városok Kongresszusa megbízásából készített elő. A városi törvénytervezet összefüggésben volt a városok lendületes fejlődésével. A tervezet legfőbb jellemzőjeként a megyeellenesség határozható meg.¹⁸³

A vármegyei közigazgatás reformjáról kiemelésre érdemesnek *Erekly István* gondolatait, amelyeket a témával kapcsolatban többek között egy 1914-es tanulmányában fejtett ki,

¹⁷⁹ WEIS (1911) 33-47.

¹⁸⁰ A reformtervezet egyes részeit közzétette: CSIZMADIA Andor: Bürokrácia és közigazgatási reformok magyarországban Gondolat Kiadó, 1979. 272-287.

¹⁸¹ BREINICH Gábor: A magyar városok szövetkezése a dualizmus korszakában In: Tanulmányok Budapest múltjából 25. 1996. 91. http://epa.oszk.hu/02100/02120/00025/pdf/ORSZ_BPTM_TBM_25_085.pdf (2015.07.26.)

¹⁸² CSIZMADIA (1979) 288-320.

¹⁸³ CSIZMADIA (1979) 342-362.

konkrét törvényjavaslat formáját azonban nem öltötte.¹⁸⁴ A vármegyék funkcióit két csoportra, jogi és politikai (alkotmányvédő) funkciókra osztotta. Leszögezte, hogy a központi hatalommal való érdek-összeütközés esetén mindig a politikai érdekek döntöttek, a jó közigazgatás érdekei helyett. Legnagyobb problémaként a közigazgatás és a politika egybeolvadását fogalmazta meg. A vármegyei szervezet élén álló személynél a megfelelő elméleti képzettségnek kell dominálnia. Elhibázottnak tartotta a törvényhatósági bizottság szervezetét. Álláspontja szerint a központi közigazgatás tisztviselői állásait a központi szervek, míg a területi, helyi szervek esetében a helyhatóságok tölthették volna be legmegfelelőbbben. A választási rendszerrel szemben a kinevezés bevezetését tartotta célravezetőbbnek. A politikai vármegyére vonatkozóan megfogalmazott fontosabb javaslatai a következők. Álláspontja szerint a főispánra, mint a kormány politikájának képviselőjére szükség van. A törvényhatósági bizottságnak a törvényességi szempontú ellenőrzéseket kellene végeznie, melynek biztosítéka az 1907. évi LX. tc.,¹⁸⁵ amellyel összefüggésben viszont módosításokat tartott szükségesnek. Az alkotmányvédelem preventív rendszerével szemben a represszív rendszert preferálta, ez utóbbi esetben a bíróságok kaphattak volna szerepet.

Egyed István a hivatkozott 1907. évi LX. tc. közjogi jelentőségét emelte ki, amennyiben az önkormányzat védelmét tekintette elsődleges rendeltetésének, garanciául szolgálhatott a közigazgatás „alkotmányos és törvényes menetének” biztosítására. Ugyanakkor azt is meg kell jegyezni, hogy az erős önkormányzatiság nem alakulhatott ki a „kormány adminisztratív gyámsága” mellett. A kormány és a törvényhatóság jogkörei pontos lehatárolásának hiányai okozták a legfőbb problémát.¹⁸⁶

6. Az 1929. évi XXX. tc. a közigazgatás rendezéséről, és az újabb reformtervezetek

A közigazgatás rendezéséről szóló új törvény önkormányzati jelentősége kettős, egyrészt új általános választásokat és tisztújítást rendelt el, másrészt a törvényhatóságok szervezeti kérdéseivel kapcsolatos viták feloldására került sor. *Egyed* István megállapítása szerint

¹⁸⁴ EREKY István: A vármegyei közigazgatás reformjának alapelvei. In: Jogtörténelmi és Közigazgatási Jogi Tanulmányok Eperjes, Sziklai Henrik Kiadása, 1914. 125-155.

¹⁸⁵ Az önkormányzati jogok védelme szempontjából jelentős törvény „a municipalisták ujjongása közepette jött létre”. A törvény indokolása szerint: „A törvényhatóság jogkörének védelme elsőrangú államjogi érdek. Fontosabb és sürgetőbb, mint azon jogok védelme, amelyek az egyeseket illetik meg a közigazgatási hatóságokkal szemben, de eddig még nincsenek bírói védelem alá helyezve”. SÍK Ferenc: A vármegyei önkormányzat szerepe a dualizmus idején. In: Jogtörténelmi tanulmányok II. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1986. 149-150.

¹⁸⁶ *Egyed* (1929) 372-373.

„reformot hoz, de a hagyományok alapján.”¹⁸⁷ A törvény alapvetően megőrizte a centralista államfelfogásnak megfelelően kialakított közigazgatási szervezetrendszert, azonban az önkormányzati rendszert érintően is tartalmazott kiemelendő rendelkezéseket. Ilyen intézkedése volt többek között a törvényhatósági bizottság létszámának csökkentése (150-450 fő), a virilizmus intézményének háttérbe szorítása (a korábbi 1/2 arányról 2/5-re). A törvény elvonta a közigazgatási bizottság elsőfokú hatásköreit és az alispánokra bízta, a jogorvoslati, másodfokú jogköreit pedig teljes mértékben megszüntette. Létrehozta a kisgyűlést, amely a főispán elnökletével a kisebb jelentőségű ügyekben határozott a törvényhatósági bizottságok helyett. A városok tekintetében említendő, hogy a korábbi rendezett tanácsú város elnevezését megyei városra változtatta.

A törvény döntő jelentősége a közigazgatási hatósági eljárásokat illető rendelkezéseiben mutatkozott meg, többek között a jogorvoslat lehetőségének teljes körű biztosításával és a jogorvoslati fórumok rendszerének egyszerűsítésével. Újdonságot hozott a köztisztviselői szabályozás terén is, különösen a képzés, az anyagi juttatások és a fegyelmi eljárás szabályozásával.

A centralizációs tendenciák tovább erősödtek a törvényi szabályozással, amely két irányban is megnyilvánult. Egyrészt az önkormányzatok feletti felügyelet tovább erősödött, másrészt pedig a szakágazati szabályozások (pl. tanfelügyeleti reform) is a centralizáció jegyében alakultak.

Vásáry István 1931-ben készített reformtervezetet a városi igazgatással összefüggésben, amely az 1886. évi rendezés elvi alapjait megtartotta. Külön hatáskörként jelent meg az önkormányzati jog és az állami közigazgatás közvetítése. Erősítette volna a politika jogokat, az országos ügyekben történő állásfoglalás jogosítványának megteremtésével. Nem kívánt változtatni a tisztviselő-választások szabályain, a gazdasági és költségvetési meghatározottságokon sem. Kiemelkedő újítása volt a városi tervezetnek a városi háztartásra vonatkozó szabályok egységesítése.¹⁸⁸

Újabb városi reformtervezetet szerkesztett 1943-ban *Csizmadia* Andor, *Magyary* Zoltán, a Közigazgatás-tudományi Intézet igazgatójának megbízása alapján.¹⁸⁹ Fő célkitűzéseként fogalmazódott meg a virilizmus intézményének felszámolása, a mezővárosi kategória megőrzése és a községi illetőség megszüntetése. A tervezet megtartotta az önkormányzati jogokat, az állami közigazgatás közvetítését és az országos ügyekben való politikai

¹⁸⁷ Egyed (1929) 397.

¹⁸⁸ CSIZMADIA (1979) 455-482.

¹⁸⁹ CSIZMADIA (1979) 481-498.

állásfoglalás jogát. A közfeladatok ellátása tekintetében elemezte a Tízes Szervezet társadalmi alapon való megszervezését, ennek hasznosságát.¹⁹⁰ E tervezet is részletesen foglalkozott a város háztartásának kérdéseivel.

7. A II. világháborút követő időszak, a népi demokratikus korszak

A II. világháború harci cselekményeinek befejezését követően a nemzeti bizottságok megkezdték a korábbi helyi önkormányzati apparátus ellenőrzését, illetve több helyen magukhoz vonták a helyi igazgatást.¹⁹¹ A 14/1945. ME rendelet a közigazgatás újraszervezéséről gyakorlatilag visszaállította a világháború előtti önkormányzatokat.¹⁹² Az 1945. január 4-én kibocsátott rendelet a helyi önkormányzatok köteleességévé tette, hogy létrehozzák és működtessék az igazgatási szerveket. Martonyi János álláspontja is ezt támasztja alá: *„Az alulról, a nép akaratára felépülő é egyszersmind hatékony közigazgatást...két eszközzel lehet megteremteni: egyik oldalon az önkormányzati választások megtartásával, a másik oldalon az adminisztráció területi és szervezeti egységeit átalakító közigazgatási reform tető alá hozásával.”*¹⁹³ A rendelkezés felhívta egyúttal a nemzeti bizottságokat is, hogy mindenhol alakítsák újjá az önkormányzati testületeket, mégpedig úgy, hogy abban választás nélkül is minden demokratikus párt és szakszervezet képviselve legyen.¹⁹⁴

Az 1030/1945. számú kormányrendelet kiadásával a megyei törvényhatóságokban is ugyanezeket az elveket alkalmazták, de a régi tagság számának csak negyedét lehetett betölteni. A megyék élére új főispánok kerültek kinevezésre. A községi és a vármegyei bizottságok között alá-fölérendeltségi viszony alakult ki. 1945-1949 között több alternatíva is mutatkozott a helyi igazgatás újjászervezésére. Ezen lehetőségek magukban foglalták a nemzeti bizottságokra alapozott igazgatási struktúra, a régi intézményi kereteknek demokratikus tartalommal való kitöltése, illetve egy új igazgatási szervezet kiépítése közötti

¹⁹⁰ „... az egymás mellett lakó családok tekintélyesebb családfői közül, vagy a családok, vagy a hatóság egyet, mint tizedest kiválasztotta, a tizedeseket ismét nagyobb szervezeti egységbe, az utca kapitányok vagy fertálymesterek alá rendelte, s így a szervezet útján egyrészt a hatóság azonnal értesült a város minden részének jogos kívánságairól, nehézségeiről, másrészt intézkedéseit a távoli házakhoz is azonnal eljuttathatta...” CSIZMADIA (1979) 492.

¹⁹¹ „A nemzeti bizottságok [...] fontos szerepet játszottak a hazai demokratikus népmozgalom kibontakoztatásában és a népi önkormányzati közigazgatás megszervezésében”. RUSZOLY József: Újabb magyar alkotmánytörténet 1848-1949. PÜSKI Budapest, 2002. 337.

¹⁹² VEREBÉLYI Imre: A tanácsi önkormányzat. Közgazdaság és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987. 63.

¹⁹³ MARTONYI János: Az önkormányzatok reformja. Különlenyomat a Városi Szemle XXXII. évfolyamából, Budapest Székesfőváros Házinyomdája, é.n. 4.

¹⁹⁴ Példaként: A Szegedi Nemzeti Bizottságot öt párt, a Magyar Kommunista Párt, a Független Kisgazdapárt, a Magyarországi Szociáldemokrata Párt, a Demokrata Polgári Párt és a Szabad Szakszervezetek helyi szervezeteinek két-két küldötte alapította meg. RUSZOLY (2002) 340.

választást. A viták középpontjában az önkormányzatiság korszerű szervezeti kereteinek megteremtése állt.¹⁹⁵

A nemzeti bizottságok komoly szerepet játszottak az önkormányzati testületek újraillesztésében, a rendészeti szervek létrehozásában, valamint a közélet megtisztításában¹⁹⁶ is. Tevékenységüket 1949. év elején szüntették be.¹⁹⁷

A közigazgatás reformjára vonatkozó elképzelések megjelentek a politika pártok, így a Nemzeti Parasztpárt, a Magyar Dolgozók Pártja reformprogramjaiban. A Nemzeti Parasztpárt reformjavaslatainak¹⁹⁸ készítésében Erdei Ferenc és Bibó István is szerepet játszott. A tervezet a régi vármegyei rendszer felszámolását tartotta szem előtt,¹⁹⁹ a városmegyére épített.²⁰⁰ A Magyar Dolgozók Pártja²⁰¹ álláspontja szerint a népi demokrácia politikai építése, az új magyar Függetlenségi Front megteremtette annak lehetőségét, hogy olyan népi önkormányzat kerülhessen létrehozásra, mint amilyen a tanácsrendszer önkormányzata. A hatalmi kérdések eldöntésével egyidejűleg az is nyilvánvalóvá vált, hogy a proletárdiktatúra állama számára kizárólag az államhatalom egységének elvén álló szovjet mintán alapuló tanácsrendszer lehet megfelelő.

8. A tanácsrendszer időszaka – a helyi önkormányzatiság időleges és teljes hiánya

A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény a szovjet típusú állami berendezkedés megteremtéséről rendelkezett, centralizált államigazgatási hatásköröket teremtett, *az önkormányzatiságot nem ismerte el*. A polgári értelemben vett önkormányzatiság felszámolásra került, így a tanácsrendszerre kizárólag az önkormányzatiság teljes hiánya miatt érdemes kitérni.

Patyi András – Verebélyi Imrére hivatkozással – a rendszer három alapvető jellemzőjének – a közvetlen fizikai, katonai, rendőri erőszakkal létrehozott monolit állami tulajdon, az államjogi szempontból meghatározó kettős alárendeltség, valamint a teljes egypártrendszer mint

¹⁹⁵ KUKORELLI István: Az önkormányzat esélyei négy évtized távlatából. Az 1945-1949 közötti alternatívák. In: Helyi és szakmai önkormányzatok. Tulajdonformák, állami pénzügyek. Alkotmányjogi Füzetek 7-8. (szerk. KILÉNYI Géza) 1989. 30.

¹⁹⁶ A Magyar Nemzeti Függetlenségi Front Programja (1944. december 3.) tartalmazta annak követelményét, hogy „A közigazgatási szerveket, rendőrséget, honvédséget, a karhatalmat meg kell tisztítani a nyilas, hazaáruló és népellenes elemektől.” CSIZMADIA (1979) 537.

¹⁹⁷ RUSZOLY (2002) 342-345.

¹⁹⁸ CSIZMADIA (1979) 541-551.

¹⁹⁹ „A vármegyei önkormányzat tehát ma is élettelen: az egykori nemesi önkormányzattól nem lett népi önkormányzattá, mert egy-egy vármegye népe nem alkot valóságos érdekközösséget. A vármegye ezenfelül teljesen felesleges sallangként hurcolja magával a céltalanul ittmaradt főispán rendszert.” CSIZMADIA (1979) 543.

²⁰⁰ „A közigazgatás szervezetének a valóságos gazdasági, társadalmi és közlekedési góccok körül kialakult valóságos egységekhez kell idomulnia.” CSIZMADIA (1979) 546.

²⁰¹ Iránymutatás az MDP dokumentumaiban (1948) CSIZMADIA (1979) 553.

politikai tulajdonság - változatlanóságát emelte ki, amely a teljes tanácsrendszer időszakát jellemzően áthatotta.²⁰² Más szempontból további jellemzők is azonosíthatóak Verebélyi Imre nyomán, úgymint (1) a tanácsok az egységes és hierarchikusan megszervezett államigazgatás részei; (2) politikai alapjellemezője a monopolisztikus egypártrendszer; (3) gazdasági alapjellemezője az állami tulajdon monopóliuma, állami – jogi jellemezője a demokratikus centralizmus szervezeti és működési alapelveinek érvényesülése.²⁰³

Az államhatalom legfelsőbb szervévé az Országgyűlést tette, meghatározó szerepet biztosítva a Népköztársaság Elnöki Tanácsának, amely az Alkotmány módosításán kívül teljes jogkörben helyettesíthette az Országgyűlést annak két ülése között. Az államigazgatás legfelsőbb szerveként az Országgyűlés által létrehozott Magyar Népköztársaság Minisztertanácsát nevesítette, míg az államhatalom helyi szervei a tanácsok lettek.²⁰⁴ Az 1950. évi I. törvény (első tanácstörvény) alapján kerültek megszervezésre a tanácsok.²⁰⁵ Ideiglenes jelleggel először a fővárosi és megyei tanácsok, ezt követően a járási, városi és a fővárosi kerületi tanácsok alakultak meg az első tanácstörvény alapján fokozatosan, felülről lefelé kiépülve. Verebélyi Imre megállapítása szerint a szocialista tanácsrendszer – nemzetközi összehasonlításban – a széles felelősségű tanácsi koncepcióra épült, erősen centralizált politikai-gazdasági viszonyok közepette.²⁰⁶ A széles felelősségre vonatkozó, erősen vitatható megállapítását arra alapozta, hogy a korábbi centralizált, hierarchián alapuló közigazgatást egyfajta „demokratikus” tanácsrendszer alá helyezték, ezáltal megnövelve a helyi igazgatás súlyát. Másik érvként emellett a helyi tanácsok közszolgáltatásokban megnövekedett szerepét emelte ki. A helyi tanácsok azonban a klasszikus értelemben vett demokratikus legitimitás csíráját sem hordozták magukban.

1950. október 22-ei általános tanácsi választásokat követően november 8-ig az addig ideiglenesen már működő tanácsok újjáalakultak és az ország egész területén létrejöttek a községi tanácsok. A községi tulajdon megszüntetésre került, a községi tanácsok saját

²⁰² PATYI András: Az önkormányzatok funkcióiról, szerepük szabályozási lehetőségeiről, különös tekintettel a társadalmi felzárkóztatásra. In: Esélyek és lehetőségek a XXI. században: A szociális gazdasági szövetkezeti modelljeinek helye a gazdasági és a társadalmi fejlődésben. I. kötet. Nemzeti Községi Tanácsok, 2014, 85.

²⁰³ PATYI András – VARGA ZS. András: Általános Közigazgatási Jog. Egyetemi jegyzet. Mandamus Publishing 2008. 305-306.

²⁰⁴ 1949. évi XX. tv. „30. § (1) Az államhatalom helyi szervei a megyei tanács, a járási tanács, a városi tanács, a községi tanács, a városi kerületi tanács.”

²⁰⁵ 1950. évi I. tv. „1. § A helyi tanácsok a dolgozó nép köréből a széleskörű demokrácia alapelvei szerint választott és a demokratikus centralizmus elveinek megfelelően egymás alá és fölé rendelt szervek, amelyek működési területükön a dolgozó nép egységes államhatalmát képviselik, biztosítják a tervszerűséget az állami élet minden vonatkozásában, ellátják a gazdasági, társadalmi és kulturális vezetés feladatait, valamint általában az államigazgatás helyi tennivalóit.”

²⁰⁶ VEREBÉLYI Imre: Fejlődési tendenciák a szocialista országok tanácsi igazgatási rendszereiben. Budapest, 1984. 1-6.

költségvetéssel sem rendelkezhetek, a központi akarat helyi érvényesítése vált fő feladattá.²⁰⁷

A tanácsi gazdálkodást a szigorúan centralizált állami források cél szerinti visszaosztása jellemezte. A tanácsi szervek a „népgazdasági igazgatás” terén koordinációs jogkörrel rendelkeztek. A koordinációs jogkör magában foglalta a településeken megvalósuló beruházások koordinációját, a megyék „népgazdasági tervének” összhangjára javaslatok előterjesztését, valamint a „helyi gazdaság vezetését” is.²⁰⁸

Valamennyi államigazgatási területi egységben, a megyékben, a fővárosban, a megyei jogú városokban, járásban, járás jogú városban, a főváros kerületeiben, a községekben működtek a lakosság által közvetlenül választott tanácsok, amelyek államhatalmi szerveknek minősültek. A tanácsok, mint az államhatalom helyi szervei a működési területük „*egész állami életét vezették.*”²⁰⁹ Az érdemi hatáskörök a helyi (területi) és a járási szintekhez kerültek telepítésre. Nemzetközi viszonylatban általános tendenciaként érvényesült, hogy nem a községekhez telepítették az érdemi hatáskörök nagyobb részét, mert a tanácsrendszer megalakítását „a községi hálózat elaprózódása kísérte”, így a járások képezték az igazán érdemi szintet.²¹⁰

A tanácsok esetében egyértelműen érvényesült a pártirányítás, valamint a demokratikus centralizmus elve. Legfontosabb feladat-és hatásköreiket az alkotmány, illetve a tanácstörvény szabályozta, számukra feladat-és hatáskört az államhatalom legfelső szervei állapíthattak meg, azonban „általánosan elismert, tételes jogilag rögzített volt a kormány ez irányú jogköre is”.²¹¹ A tanácsok irányában megnyilvánuló irányítási jogkör tehát lehetővé tette a kormány számára feladat-és hatáskörök megállapítását is, ebből egyértelmű következtetés vonható le a tanácsoknak az államhatalom szervezet rendszerében elfoglalt helyére és szerepére vonatkozóan, az egységes államhatalom részeként működtek, a kormány alá rendelt szervekként. A kettős alárendeltség, a vertikális és horizontális irányítási viszonyok elemzése túlmutatna a tanácsrendszer rövid bemutatásán, mint kitűzött célon, ezért a centralisztikus működés felvázolására sem kerülhet részleteiben sor.

A tanácsok helyi jelentőségű ügyekben rendeleteket alkothattak, „helyi tanácsi működési területükre”, „állandóbb jellegű szabályozást igénylő jelentős kérdésekben”. A tanácsrendeletek a törvények és a „felsőbb rendeletek” végrehajtására kerültek

²⁰⁷ „26. § A helyi tanácsok működésük területén az alkotmányosan hozott jogszabályok és a felsőbb szervek által meghatározott keretek között gyakorolják államhatalmi tevékenységüket (Alkotmány 31. §).”

²⁰⁸ BERÉNYI-MARTONYI-SZAMEL-SZATMÁRI: Magyar államigazgatási jog. Általános rész. Tankönyvkiadó, Budapest 1966. 195-196.

²⁰⁹ BERÉNYI-MARTONYI-SZAMEL-SZATMÁRI (1966) 192.

²¹⁰ VEREBÉLYI (1984) 5-6.

²¹¹ BERÉNYI-MARTONYI-SZAMEL-SZATMÁRI (1966) 194.

megalkotásra.²¹² Az ún. szabályrendeletek felülvizsgálata előzetes és utólagos jóváhagyást is magában foglalt. A törvény a tanácstestület két ülés közötti általános helyettesítő jogkörével a végrehajtó bizottságot ruházta fel, amely általános hatáskörű helyi szervként kettő alárendeltségben (alárendelt a tanácstestületnek és a felettes végrehajtó bizottságnak) működött.²¹³ A tanácstestületek és a végrehajtó bizottságok hatásköreit illetően ugyanakkor a jogalkotó nem húzott világos határvonalat, a végrehajtó bizottságok általános helyettesítő jogköre szerepkörük megerősödését eredményezte. A tanácsok végrehajtó-rendelkező szerveiként a végrehajtó bizottság, azok funkcionáriusai, valamint a végrehajtó bizottság szakigazgatási szervei funkcionáltak. A helyi tanácsi igazgatási szerveket hierarchikusan alárendelték a felsőbb államigazgatási szerveknek. A szakigazgatási szervek mellett ún. társadalmi szakszervezetek is létrejöttek, amelyek a helyi szakigazgatás „társadalmi alátámasztását” szolgálták. A feladatuk tanácsadó-veleményező, ellenőrző jellegű volt, a dolgozók bevonásának céljával jöttek létre, vagy jogszabály alapján, vagy öntevékeny módon a helyi igazgatásban.²¹⁴

A második tanács törvény 1954. szeptember 25-én lépett hatályba (1954. évi X. törvény). Az új törvényi szabályozás megerősítette ugyan a tanácstestületek szerepét a tanácsok rendszerén belül, megszüntette viszont a végrehajtó bizottságok általános tanácstestületet helyettesítő jogkörét. Fennmaradt ugyanakkor a tanácsok államhatalmi jellege, az alárendeltségi viszonyok továbbra is szinte változatlanok maradtak. Az egyetlen előrelépésnek az tekinthető a hierarchikus kapcsolatrendszer tekintetében, hogy a városokat kivette a járás fennhatósága alól és közvetlenül a megye alá rendelte. Nem bővítette a tanácsok és szerveik önállóságát. A hierarchia „*hálózatos alá-fölérendeltséget*” jelentett, hogy „...*a tanácstestületek a Népköztársaság Elnöki Tanácsának és egymásnak, a végrehajtó bizottságok a minisztertanácsnak és egymásnak, valamint horizontálisan a tanácsnak, a szakigazgatási szervek a minisztériumoknak és egymásnak, horizontálisan a végrehajtó bizottságnak alárendelten működtek.*”²¹⁵

Az új gazdasági mechanizmus hatásaként a hatvanas évek második felétől vetődött fel igényként, hogy a helyi tanácsoknak is indokolt nagyobb önállóságot biztosítani, a decentralizáció irányába hangolni a tanácsrendszert, hiszen az anyagi források hatékonyabb felhasználása az eredményes koordináció lehetőségének megteremtését követelte meg. Említésre érdemes az 1965. évi 8. sz. tvr. a tanácsszervek tevékenységének

²¹² 28. §

²¹³ 39-45. §

²¹⁴ BERÉNYI-MARTONYI-SZAMEL-SZATMÁRI (1966) 217.

²¹⁵ KUKORELLI (1989) 31.

továbbfejlesztéséről.²¹⁶ Az Elnöki Tanács rendelkezése a Kormány számára számos kérdés rendezésére nyújtott lehetőséget, mint pl. a szakigazgatási szervek kettős alárendeltségének megszüntetése, a városkörnyéki igazgatás egyes kérdései.

Igazán lényeges változásokat az 1971. évi I. törvény (harmadik tanácstörvény) hozott. A harmadik tanácstörvény célkitűzései között szerepelt a tanácsok szerepének növelése a lakosság ellátásában; a lakosság közreműködésének szélesítése az ún. tanácsi feladatok meghatározásában, végrehajtásában, ellenőrzésében; a tanácsi szervek felelősségének, önállóságának, hatáskörének erősítése, ezzel párhuzamosan a központi állami irányítás színvonalának, hatékonyságának növelése. Új elem a tanácsok önkormányzati jellegének megjelenítése. A törvény 2. §-ában foglaltak alapján a tanácsok a nép hatalmát megvalósító szocialista államnak, a demokratikus centralizmus alapján működő *népképviselői-önkormányzati és államigazgatási szervei*.²¹⁷

A harmadik tanácstörvény megszüntette a tanácstestületek közötti alá-fölérendeltséget, a tanácstestületek működése felett törvényességi felügyeletet biztosított. A végrehajtó bizottság esetében azonban a kettős alárendeltség a továbbiakban is fennmaradt. A lakosságot közvetlenül érintő államigazgatás feladatokat a helyi tanácsok hatáskörébe utalta. Önálló jogi személyiséggel ruházta fel többek között a tanácstestületet, a végrehajtó bizottságot, növelte az önállóságot szervezeti értelemben. A központi irányítás és a tevékenység törvényességi felügyeletét a Minisztertanácshoz telepítette a harmadik tanácstörvény. A Minisztertanács a tanácsok irányítását, felügyeletét az önálló hatáskörrel is rendelkező, országos hatáskörű szervi jogállású Minisztertanács Tanácsi Hivatalának közreműködésével látta el. A törvényi szabályozás eredményeképpen a szervezeti önállóság garanciális elemei kiszélesedtek, a hatáskörök rendezésével a döntési önállóság növekedett, valamint a gazdasági függetlenség kérdése is előtérbe került.

Az előzőekben ismertetett tendencia folytatását jelentette a járási szint kiiktatása a rendszerből, melynek eredményeként a megszűnt járási hivatalok hatáskörének egy része a településekhez került, valamint a körzetközponti tanácsok hatáskörei bővültek ezáltal. 1984.

²¹⁶ „1. § E törvényerejű rendelet felhatalmazza a Magyar Forradalmi Munkás-Paraszt Kormányt arra, hogy egyes, általa meghatározott területeken az államhatalom helyi szerveinek és azok bizottságainak hatáskörét, illetékességét és működését átmenetileg az ezekkel kapcsolatos törvények rendelkezéseitől eltérően szabályozza.”

²¹⁷ Az 1971. évi I. törvény indokolása a tanácsokról szóló törvényjavaslathoz: „A tanácsok kívánatos és folyamatosan erősítendő önállóságát és öntevékenységet markánsan fejezi ki jogszabályok által körülhatárolt *önkormányzati jellegük*. Az önkormányzati jelleg elsősorban a lakosság igényeinek mind teljesebb mértékben történő kielégítését és az annak megvalósításához szükséges gazdasági eszközök biztosítását, szervezeti és működési hatáskörök meghatározását foglalja magában. Az önkormányzati jelleg érvényesülése lehetővé teszi az optimális munkamegosztást a központi és a helyi szervek között, érvényre juttatásával meghatározza felelősségük tartalmát.” (általános indokolás 4.)

január 1-jével hazánkban városkörnyéki igazgatás valósult meg, a hatáskörök decentralizálása terén is újabb lépések történtek.²¹⁸

A decentralizáció, a helyi önállóság megteremtésére irányuló lépések felgyorsultak a rendszerváltozás folyamatában, hiszen „*az önkormányzatiság léte egyben a hatalomgyakorlás demokratizmusának egyik minősítője*”.²¹⁹

9. Következtetések

A helyi önkormányzatiság magyarországi történeti áttekintése azt az elsődlegesen megfogalmazott kutatási kérdést volt hivatva megválaszolni, hogy az 1990-ben kiépült helyi önkormányzati rendszer mennyiben épít a korábbi, a tanácsrendszert megelőzően működött hazai önkormányzati rendszer sajátos elemeire. A kérdés megválaszolása azoknak a történeti fejlődési vonalaknak a felvázolásával lehetséges, amelyek az önkormányzati autonómia alakulásában leginkább jellemzők.

Az önkormányzatiság történeti elemei felvázolásának azért van létjogosultsága, mert a jelenlegi hazai önkormányzati rendszer lényegi alkotórészei sem érthetőek meg a történelmi előzmények hiányában. Nem lehet maradéktalanul egyetérteni azzal az állásponttal, hogy mivel a nyugati értelemben vett önkormányzatiság hazánkban 1990-ben jött létre emiatt a történelmi előzmények teljességgel irrelevánsnak tekinthetők.²²⁰ Miként azt az AB is leszögezte, „Magyarország alkotmányossága hagyományosan az erős önkormányzatiságon nyugszik, még ha ennek terjedelme a szokásjogot összefoglaló Hármaskönyvtől a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi 30. törvénycikkig részleteiben többször változott is, amikor a politikai, gazdasági, biztonsági körülmények szükségessé tették az önkormányzati autonómia és a centralizált hatalomgyakorlás viszonyának (arányának) újragondolását.”²²¹

Az önkormányzati autonómia kialakulásának csírája a 13. századtól indult fejlődésnek, amikor a királyi vármegyét a nemesi vármegye váltotta fel, amely mind szervezetében mind pedig tisztségviselői tekintetében folyamatos változásokon ment keresztül. A nemesi vármegye szervezetében a nemesi ösgyűlés játszotta a döntő szerepet, míg a meghatározó szerepet betöltő tisztségviselők körében megjelent az alispáni tisztség. A 14. században –

²¹⁸ 1983. évi 26. sz. tvr. a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény módosításáról és egyes tanács hatáskörök rendezéséről, majd ezt követően az 1987. évi 21. sz. tvr. a tanácsokról szóló 1971. évi I. tv. egyes rendelkezéseinek módosításáról, a kétszintű igazgatás bevezetéséről.

²¹⁹ KUKORELLI (1989) 37.

²²⁰ Fábrián Adrián szerint ki kell iktatni a történeti viszonyítást. Álláspontja szerint minden 1990 előtti időszaknak a helyi igazgatásra történő viszonyítása félrevezető, egysíkú. Ezt a véleményét Ivancsics Imrere hivatkozással fejtette ki. FÁBIÁN Adrián: A helyi önkormányzat (nem jogi) fogalmáról. Új Magyar Közigazgatás 2016. december 9. évf. 4. szám 36.

²²¹ 29/2015. (X. 2.) AB határozat [36]

Zsigmond tevékenységének eredményeként – a vármegyei autonómia megerősödése, a politikai szerep kialakulása érzékelhetővé vált, ekkortól kezdve kerültek az országos ügyek a figyelem középpontjába. Meghatározó jelentőségűek a 15. század végének történései, az önadóztatás jogának megteremtése,²²² valamint az, hogy az alispánt a vármegye nemesei közül kellett a főispánnak kineveznie.²²³

A 16. század a vármegyei autonómia további acélosodását eredményezte, joghatósága már a vármegye valamennyi lakosára kiterjedt. A szabályrendeletek alkotásának lehetősége a helyi viszonyok széles körében érvényesült. Az ellenállási jog, a *vis inertiae* is ebben a fejlődési szakaszban intézményesült.²²⁴ Az alispán csak vármegyei nemes lehetett, változást hozott az is, hogy már nem a főispán élhetett a kinevezési jogával, hanem a vármegye közgyűlése választotta meg az alispánt saját tagjai közül, ezáltal az alispán vált a vármegye első számú tisztviselőjévé.²²⁵

A vármegyék életében a 17-18. század hozott komoly átalakulásokat, III. Károly abszolutisztikus törekvéseinek eredményeként intézményesült a közigazgatás területén a Helytartótanács szerepe. Mária Terézia, majd II. József centralizációs intézkedései az egységesítést és a közigazgatás korszerűbbé tételét szolgálták, azonban a vármegyék ellenállási joga alkalmasnak bizonyult a nemesi alkotmányosság védelmére.

A 19. századi reform-országgyűlések korában élénk disputa folyt a centralisták és a municipalisták között, az 1848-as törvényhozás érintette mind a vármegyék, mind pedig a városok jogállását. A szabadságharcot követő neoabszolutizmus korában vármegyei autonómiáról nem beszélhetünk, a rendezésre a Kiegyezést követő társadalmi viszonyok nyújtottak lehetőséget. Az első majd a második törvényhatósági törvény egy erősen centralizált törvényhatósági rendszert épített ki, amelyben leginkább az állami funkciók kerültek előtérbe, az autonómia elemek korlátozásával. Az önkormányzatok jogállásának a Kiegyezést követően történt rendezése eredményeképpen egy erősen centralizált, elsősorban az állami igazgatás közvetítésében kulcsszerepet betöltő önkormányzati rendszer jött létre, amely az önállóság jegyeit a saját ügyek igazgatása területén őrizte.

Az 1945-1949. közötti népi demokratikus korszakban több alternatíva is megjelent a korszerű önkormányzati igazgatási szervek kialakítására és működésének megszervezésére, azonban ezen törekvések megvalósítását a társadalmi-politikai események megghiúsították és létrejött szovjet mintára a tanácsrendszer.

²²² 1486. év 64. tc.

²²³ 1486. évi 60. tc.

²²⁴ 1545. évi 33. tc.

²²⁵ 1548. évi 70. tc.

A következő áttekintést táblázat tartalmaz az önkormányzatiság egyes mérföldköveit illetően, időrendben, a közigazgatási autonómia legfőbb tartalmi elemeit, (1) a helyi igazgatási, (2) igazságszolgáltatási és (3) az egyes tisztségviselők választását kiemelve. Az „alkotmányvédő”, politikai funkció is módfelett lényeges eleme a vármegyei autonómiának, de éppen kiemelkedő voltára tekintettel nem szerepeltetem a táblázatban.

1. sz. ábra. A helyi önkormányzati autonómia történeti áttekintése (Forrás: saját szerkesztés)

1. A rendi korszak				
Időrend	jogforrás megnevezése	A vármegyék közigazgatási autonómiájának tartalma		
		igazgatás	igazság- szolgáltatás	tisztségviselők választása
11-13. sz. királyi vármegyék		X		–
1222.	Aranybulla – nemesi vármegye eredete, ellenállási záradék, ispáni jogállás	X		–
1232.	Kehidai Oklevél – igazságszolgáltatási funkció megjelenése	X	X	–
	1486. évi 60. tc.	X	X	ispán, alispán választása
-15. század – nemesi vármegye megszilárdulása		X	X	X
	1504. évi 3. tc.	X	X	ispáni tisztség adományozásának kizárása
	1536. évi 36. tc.	X	X	ispán tisztségtől való megfosztása
17. század – nemeselek politikai jogainak erősödés a megyegyűlésen - nemesi ösgyűlés szerepe az országos politika alakításában - statútumalkotás - királyi rendelkezések kihirdetése - vis inertiae		X	X	X
18. század - királyi vármegyék megszilárdítása - főispán jogköreinek rögzítése	Mária Terézia 1752. és 1768. évi főispáni utasítása	X	X	X
II. József reformtörekvései – 1785. évi intézkedése		kerületek kialakítása, megyei közgyűlések hatáskörének szűkítése, alispán választásának megváltoztatása	X	X

2. A reformkor, az 1848-as törvényhozás, neoabszolutizmus				
Időrend	jogforrás megnevezése	A vármegyék közigazgatási autonómiájának tartalma		
		igazgatás	igazság- szolgáltatás	tisztségviselők választása
1843-44 – törekvés a helytartótanács jogosítványainak szűkítésére	városi törvényjavaslat	X	X	X
Az 1848-as törvényhozás	1848. évi 16. tc. nemesi ösgyűlés megszüntetése, megyei hatóság gyakorlásának rendezése	X	X	X
	1848. évi 23. tc. városok jogállása	X	X	X
neoabszolutizmus korszaka – abszolutisztikus centralizáció az adminisztráció területén – az önkormányzatiság megszűnése		–	–	–
	1853. január 19. császári rendelet korábbi önkormányzati szervek nem működtek	–	–	–
	1860. október 20. Októberi Diploma	megyei szervek visszaállítása, de élükön: császári megyefőnökök	X	–
3. Köztörvényhatóságok, városok, községek jogállásának rendezése				
Időrend	jogforrás megnevezése	A vármegyék közigazgatási autonómiájának tartalma		
		igazgatás	igazság- szolgáltatás	tisztségviselők választása
19. század utolsó harmada	1869. évi 4. tc. az igazságszolgáltatás és a közigazgatás elkülönítése	X	–	X
	1896. évi 26. tc. a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság felállításáról – korlátozott jogvédelem	X	–	X
	1870. évi 42. tc. első törvényhatósági törvény	X	–	X
	1871. évi 18. tc. első községi törvény	X	–	X
	1876. évi 6. tc. a közigazgatási bizottságok felállításáról	X	–	X

	1886. évi 21. tc. második törvényhatósági törvény	X	–	X
	1886. évi 22. tc. második községi törvény	X	–	X
20. század első harmada	1929. évi 30. tc. a közigazgatás rendezéséről	X	–	X
4. A népi demokratikus korszak				
Időrend	jogforrás megnevezése	A megyék közigazgatási autonómiájának tartalma		
		igazgatás	igazság- szolgáltatás	tisztségviselők választása
1945-1949 alternatívák az önkormányzatok korszerű szervezetének megteremtésére	14/1945. ME rendelet a közigazgatási újjászervezéséről, a helyi önkormányzatok felelősek az igazgatási szervek működéséért	X	–	X
	1030/1945. Kormányrendelet vármegyék - igazgatási szervek működtetése, új főispánok, tagság ¼-t lehetett betölteni	X	–	X

A történelmi fejlődés során kialakult sajátos viszonyokat áttekintve a következő kapcsolati pontok vizsgálhatók a tanácsrendszer fennállásáig funkcionált önkormányzati rendszer és a rendszerváltást követően kialakult önkormányzati rendszer között:

- a) az önkormányzatiság közjogi jellege
- b) az önkormányzatok típusai
- c) az önkormányzatok viszonya a végrehajtó hatalomhoz
- d) az önkormányzati autonómia alanya
- e) az önkormányzati autonómia tartalma
- f) az állami ügyek közvetítése, saját ügyek igazgatása
- g) a felügyeleti jog
- h) belső szervezet

Ad a) Az önkormányzatiság közjogi jellege

A közjogi értelemben vett önkormányzatiság hosszú történelmi időszakon keresztül kizárólag a vármegyék esetében értelmezhető, az autonómia a szabadkirályi városok esetében is közjogi tartalommal bírt. A városok, községek esetében erőteljes függőség mutatkozott a földesúri

jogokat gyakorló egyházi, kamarai, magánföldesúr személyétől, a kontraktuális viszonyoktól, amely ezáltal egyfajta magánjogi autonómiaként nyert értelmezést. A közjogi jelleg a Kiegyezést követő rendezés eredményeképpen kizárólagossá vált és az önkormányzatok jogi személyisége is elismerést nyert.

Ad b) Az önkormányzatok típusai

Az önkormányzati jogosítványokkal rendelkező területi szervek között elsősorban a törvényhatóságok említhetők, amelyeknek két típusa létezett, a vármegyék és a törvényhatósági jogú városok. A vármegyék és a törvényhatósági jogú városok együttesen kerültek szabályozásra, ugyanakkor lényeges eltérések mutatkoztak közöttük a területiség, a hatáskörök tekintetében. A törvényhatósági jogú város rendelkezett községi hatáskörökkel is, amelyeket együttesen gyakorolt a törvényhatóságot megillető jogköreivel. Speciális jogállással rendelkezett Budapest székesfőváros.

Az önkormányzatiság alsóbb szintű rendszerét a községek képezték. A község gyűjtőfogalmat jelentett jogállási szempontból, idetartoztak a kisközségek, nagyközségek, valamint a rendezett tanácsú városok.

Ad c) Az önkormányzatok viszonya a végrehajtó hatalomhoz

Az önkormányzatok egyértelműen a végrehajtó hatalom részeként funkcionáltak, működésük felett 1848-at megelőzően a király, illetve a Helytartótanács gyakorolt felügyeletet. A felelős Kormány létrejöttét követően a Kormány tagjai, a miniszterek láttak el a felügyeleti jellegű feladatokat. A főispán szerepe mindvégig a centralizált működést erősítette.

Ad d) Az önkormányzati autonómia alanya

Az önkormányzati autonómia tartalmi jegyei alapján egyértelműen vármegyei függetlenségként értelmezhető. A kezdetben magánjogi jellegű, majd közjogi tartalommal is bíró autonómia alanyaként ugyan valamennyi települési típus megjelenik, de ennek territóriumai, terjedelme, a függetlenség mértéke változó, az önállóságot meghatározó okmány alapján írható le. A helyhatóságok, a községek, valamint a városok közjogi státuszának rendezését követően az önállóság foka, a települést megillető jogok, kötelezettségek, feladat-és hatáskörök a státusztörvényekben foglaltak szerint állapíthatók meg.

Ad e) Az önkormányzati autonómia tartalma

Az önkormányzatok jogállásának rendezéséig a történelmi fejlődés folyamán az egyes autonómia elemek rendszeres feldolgozása csak részben végezhető el, az autonómia mibenléte és gyakorlásának keretei a jogállás rendezését követően váltak tisztázhatóvá mind a törvényhatóságok, mind pedig a községek esetében. A kezdetektől, a királyi vármegyéknek az

állami működésben betöltött szerepétől egészen a közjogi státuszok törvényi rendezéséig az autonómia mibenléte elsődlegesen az igazgatásban betöltött szerep, az igazságszolgáltatás, valamint a tisztségviselők megválasztása oldaláról került áttekintésre, amelyet egy sematikus ábra szemléltet.

Ad f) Az állami ügyek közvetítése, saját ügyek igazgatása

Az önkormányzatok jogállásának rendezését megelőzően élénk vita bontakozott ki arról, hogy mennyiben indokolt az önkormányzatok hatáskörének állami ügyekre és saját ügyekre történő megosztása. A rendezés azon az alapon nyugodott, hogy szét kell választani az önkormányzatok saját hatáskörét az állam által átruházott feladat-és hatásköröktől, az állami igazgatás közvetítésétől. A feladatkörök elkülönítése nem csupán formalitásként értelmezhető, hanem a feladatok ellátásához a költségvetési kondíciók is eltérően kerültek hozzárendelésre, valamint a felügyeleti jog is függvénye volt annak, hogy mely típusú hatáskör gyakorolt az önkormányzat.

Ad g) A felügyeleti jog

A felügyelet jogot a király, majd a Helytartótanács, a felelős miniszterekből álló Kormány létrejöttét követően pedig a miniszter gyakorolta. Az önkormányzati döntésekkel, a határozatokkal és a szabályrendeletekkel kapcsolatos felügyeleti jog elsősorban a kormányzás egységét szolgálta, a törvényi szabályozás a centralizmus jegyében rendkívül széleskörű beavatkozási lehetőséget biztosított a központi kormányzat számára, az előzetes és az utólagos jóváhagyás eszközrendszerének beiktatásával. A felügyeleti jog kapcsán érdemes még említést tenni a közigazgatási bizottság szerepéről is, amely szintén egyfajta befolyást jelentett a Kormány számára, koordinációs szerepkört volt hivatva betölteni, a közigazgatás egységes működése összehangolásának céljával.

A községek esetében a felügyelet jogát a járási főszolgabíró gyakorolta.

A törvényességi felügyelet megjelent a tanácsrendszer időszakában is, a harmadik tanácstörvény szabályozása eredményeképpen. A rendszerváltozást követő időszak első húsz évét a törvényességi ellenőrzés eszköztárának alkalmazása jellemezte, míg az új önkormányzati szabályozás a törvényességi felügyelet irányába mozdult el.

Ad h) Belső szervezet

A vármegye feladat-és hatáskörébe tartozó ügyekben testületi és egyedi szervek is hatáskörrel rendelkeztek, melyekről a törvényhatósági törvény rendelkezett. Ezen szervek közül kiemelés érdemel a vármegyei közgyűlés korábbi szerepét betöltő törvényhatósági bizottság, a főispán elnöklétével. A kisgyűlést az 1929. évi 30. tc. hozta létre, azzal a céllal, hogy a korábban a törvényhatósági bizottság hatáskörébe tartozó, de kisebb jelentőségű ügyekben döntést

hozzon. Az egyedi szervek közé tartoztak a központi, valamint a helyi tisztviselők, akik a járásokban működtek. A törvényhatósági jogú városok szervei nagymértékben hasonlítottak a vármegyékére.

A járások nem rendelkeztek önkormányzatisággal. A községek a közigazgatás legalsóbb fokú egységét képezték, e körbe tartoztak a kis-és nagyközségek, valamint a rendezett tanácsú városok. Legfontosabb szervezet a közgyűlés (képviselőtestület gyűlése), amelynek első embere községekben a bíró, rendezett tanácsú városokban pedig a polgármester. A községi törvény határozta meg a községi előljárási összetételét, kisközségekben a bíró és helyettese, legalább két tanácsbeli (esküdt, hites), a körjegyző, a körgyám és a körorvos tartoztak az előljárási tagjai közé. Nagyközségekben a bíró és helyettese, legalább négy tanácsbeli, a pénztárnok, a községi jegyző, a körgyám, a körorvos volt a nagyközségi előljárási tagja. A rendezett tanácsú városokban az előljárási tagjai a polgármester, a rendőrkapitány, a tanácsnokok, a főjegyző, a rendes fizetéses jegyzők, a főügyész, a rendes fizetéses ügyészek, az árvaszéki ülnökök, a pénztárnok, a számvevő ellenőr, a körgyám, a levéltárnok, az orvos, a mérnök, a községi erdőtiszt, és a község által a helyi igények szerint rendszeresített más tisztviselők voltak. A tanács pedig állt a polgármesterből, mint elnökből és a rendőrkapitányból, tanácsnokokból, főjegyzőből, főügyészből és orvostól, mint tagokból.²²⁶ A tanács a rendezett tanácsú városokban az 1929. évi 30. c. rendelkezése által került megszüntetésre.

A kisközségek feladat-és hatáskörének ellátása kapcsán utalni szükséges a társulási kényszerre, amelynek eredményeként körjegyzőségeket hoztak létre, azonban saját képviselőtestületük továbbra is megmaradt.

A rendszerváltozást követően kialakult önkormányzati rendszer a tanácsrendszert megelőzően funkcionált önkormányzati rendszer egyes sajátosságait alapul vette ugyan, azonban egészében más szemléletmódra épülő helyi demokratikus szervezetet és működést jelentett. Kétszintű önkormányzati rendszer jött létre, a területi szint integratív, koordinatív szerepét, helyét éppen a demokratikus átmenet folyamányaként nem sikerült rendezni. A II. világháborút megelőző rendszer erőteljes centralisztikus vonásai elvesztek, a természetjogi, alapjogi megközelítés vált meghatározóvá. A Kormány, a Kormány tagjai felügyeleti jogköre nem került oly módon kiépítésre, amely lehetővé tette volna érvényességi feltételként az előzetes engedélyezés, utólagos jóváhagyás mechanizmusának a működését, az erős felügyeleti jogokat, beavatkozási eszközöket nélkülöző ellenőrzési rendszer épült ki. Nem

²²⁶ 1886. évi XXII. tc. 63. §

kerültek szétválasztásra az állami és az önkormányzati hatáskörök sem. A korábbi társulási kényszert a társulási szabadság váltotta fel. A rendszerváltozást követően hosszú ideig alapjaiban változatlan önkormányzati rendszerben különösen az elmúlt időszakban számos releváns módosulás következett be, amelyek az előbbi értékelést árnyaltabb megközelítésbe helyezi.

2. fejezet

A magyar helyi önkormányzati rendszer kialakulása a rendszerváltozást követően

Hazánkban a rendszerváltozást követően a közjogi berendezkedést meghatározó jogalkotás egyik lényeges területként az önkormányzati rendszer kialakítását is magában foglalta. Az új típusú önkormányzatiság egyfelől teljes szakítást jelentett a szovjet típusú tanácsrendszerrel, másfelől pedig – építve az európai demokratikus hagyományokra – megfelelt az európai demokratikus alapértékeknek. Egy modern, nyugati értelemben is korszerű önkormányzati rendszer alakult ki, amely – az előző fejezetben tett megállapítások szerint – egyes elemeit tekintve a magyar történelmi hagyományokat, így a helyi autonómia tradicionális elemeit is figyelembe vette.

Az önkormányzatiság magyar történelmi fejlődése folyamatának összefoglalását követően a második részben elsődlegesen a kialakulás előzményeit, a rendszerváltozást követően kialakult önkormányzati rendszer sajátosságait, majd azon európai demokratikus alapértékeket vizsgálom, amelyek alapját képezik önkormányzati rendszerünknek. Az elemzés számos ponton hivatkozik a helyi önkormányzatok európaizálódási folyamatára feltétlen befolyással rendelkező Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára. A hazai önkormányzat-modell olyan lényegi sajátosságai is kiemelésre kerülnek, amelyekre az európaizálódási folyamat meghatározó befolyással bírt.

1. Előzmények

A harmadik tanácstörvényben – az előző fejezetben már hivatkoztak szerint (1. fejezet 8. pont) – új elemként jelent meg a tanácsok önkormányzati jellegének megjelenítése. A törvény 2. §-ában foglaltak alapján a tanácsok a népképviselői-önkormányzati és államigazgatási szervi minőséget kaptak. Ez a típusú önkormányzatiság a valódi, plurális alapú választási rendszer hiányában nem minősülhetett tényleges önkormányzatiságnak, így a tanácsrendszernek ugyan jellemző tulajdonságaként megjelent, de lényeges korlátok között érvényesült. Az 1980-as évek elején széleskörű kutatómunka vette kezdetét, kiemelkedik ezek közül az Államigazgatási Szervezeti Intézetben folytatott előkészítés, amely a tanácsrendszer tovább-fejlesztésével kapcsolatos irányokra fogalmazott meg javaslatokat.²²⁷ Elsődlegesen a

²²⁷ A műhelymunka első publikált tanulmánykötete: A tanácsigazgatás önkormányzati megújulása I. (szerk. VEREBÉLYI Imre) Budapest, 1987.

tanácsrendszer reformját szolgálta, a teljeskörű önkormányzatiság megalapozása érdekében. A kutatómunka eredményeként jelent meg az önkormányzatok alkotmányos alapjainak meghatározására készített koncepcionális tanulmány Verebéli Imre tollából.²²⁸ A megreformált rendszer legfontosabb jellemzőit a következőkben határozták meg: (1) a tanácstestület a helyi önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, saját felelősségére véglegesen dönt, döntése csak jogszabálysértés esetén vizsgálható felül; (2) hatáskörök jogszerű gyakorlását alkotmánybírói, bírósági védelem illet meg; (3) szervezetalakítás szabadsága; (4) személyi kinevezési hatáskörök; (5) önálló gazdálkodás, tulajdonával szabad rendelkezés; (6) saját jelképek meghatározása. A helyi tanácstestületek hatásköri jogai azonosak lettek volna, valamennyi település esetében, azonban a részletes feladat-és hatáskörök különbözőszabályozást tettek volna lehetővé, a helyi sajátosságokhoz igazodóan. A rendszer a társulásos feladatellátás esetében elismerte volna a kötelező társulás intézményét. Javaslat fogalmazódott meg az állami felügyelet eszközeire. A koncepció az Alkotmány módosítására irányuló javaslatok tárgyalási folyamatainak különböző fázisaiban változásokon ment keresztül, amely a koncepció értékeit, alapvető elgondolásait megőrizte, azonban pl. a kötelező társulás, valamint az erősebb állami felügyeleti eszközök időközben kimaradtak a tervezetből.²²⁹

A politikai átalakulást követően a népszuverenitás elvén, demokratikus választásokon alapuló, liberális alapokon nyugvó²³⁰ helyi önkormányzati rendszer került kialakításra. Az Alkotmány a népszuverenitás elvén állt, jogi értelemben is rögzítette, a népet jelölve ki a szuverenitás hordozójaként. Az elv megjelent az Ötv-ben is, ennek megfelelően a helyi önkormányzat demokratikus vívmányként érvényre juttatja a népfelség elvét, helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot.²³¹ Az önkormányzatok rendelkeztek ily módon mind a jogi mind pedig a politikai értelemben vett szuverenitással.²³²

Az új helyi önkormányzati rendszer alapelveit 1989-ben rögzítette a törvényhozó hatalom az Alkotmányban.²³³ Az alaptételek a helyi közügyek szabályozásának és igazgatásának keretét

²²⁸ VEREBÉLYI Imre: A tanácsi önkormányzati rendszer alkotmányos alapja és fejlesztési irányai. In: A tanácsrendszer önkormányzati típusú reformja. Államigazgatási Szervezési Intézet Budapest, 1988. 7-32.

²²⁹ VEREBÉLYI Imre: Az önkormányzatiság alkotmányos alapjai. Magyar Közigazgatás 1995. szeptember, XLV. évf. 9. szám

²³⁰ A liberális jelző itt abban az értelemben használatos, hogy valamennyi település rendelkezett a helyi önkormányzás jogával, az önkormányzati alapjogokat választott képviselő-testület vagy helyi népszavazás útján gyakorolta.

²³¹ Ötv. 2. § (1) bekezdés.

²³² PETRÉTEI József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2009. 175-176.

²³³ 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról

jelentették, az általános felhatalmazás elvének alapul vételével meghatározták a helyi önkormányzatok feladat-és hatáskörének terjedelmét, valamint a feladatok ellátásához rendelték a szervezet kialakításához szükséges szabadságot. A szervezetalakítási szabadság megnyilvánult egyrészt abban, hogy a helyi képviselőtestület törvény keretei között önállóan alakíthatta ki a szervezetét és határozta meg működési rendjét, másrészt feladatai ellátásához biztosította a jogalkotó a társulási szabadságot, azaz a más helyi önkormányzattal történő együttműködés lehetőségét, és az ágazati érdekszövetség alapítását is.

Ezt követően került megalkotásra a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.), e törvényi rendezéssel a közhatalmat helyi szinten a demokratikus úton választott helyi önkormányzatok gyakorolták. *Verebélyi Imre* az 1990 után kialakított önkormányzati rendszert akként jellemezte, hogy az ország visszatért a tanácsrendszert megelőző saját önkormányzati hagyományokhoz, nevezetesen a kisközségi és társulások rendszeréhez.²³⁴ A hazai önkormányzati történeti hagyományokhoz való részbeni visszatérés azonban nem jelentette a megyei, területi szint újjászervezését, hiszen a megye koordinatív, integratív szerepet a rendszerváltozást követően nem tudott betölteni.

2. A rendszerváltozást követően kialakult helyi önkormányzati rendszer sajátosságai

A helyi önkormányzást mint kollektív alapjogot a helyi közösség a választott képviselő-testülete útján gyakorolta. Az önkormányzáshoz való jog tartalmának kibontásához többféle megközelítés alkalmazható, az elemzés kiindulópontját a helyi önkormányzati rendszer 1990-ben kialakított modellje képezi, amely alapján az autonómia főbb területei a következőkben azonosíthatóak: (1) a helyi közügyek szabályozásának és igazgatásának önállósága, (2) a gazdálkodási, pénzügyi autonómia és (3) annak szabadsága, hogy a helyi önkormányzat szervezeteket alapíthasson és meghatározza a személyi állományát (szervezeti, személyi autonómia). A helyi önkormányzatok ezen túlmenően abban is autonómiát élveznek, hogy milyen módozatot választanak a kötelező feladataik megvalósítására. A helyi önkormányzatok alapvető jogait bírósági és alkotmánybírósági jogvédelem illeti meg, a képviselő-testület és annak szervei döntései jogszabálysértés esetén bíróság által vizsgálhatók felül. Az autonómia mindemellett a feladat- és hatáskörök hatékony ellátási kötelezettségét is magában foglalja. *Kiss Barnabás* az autonómia lényegét a következőképpen foglalta össze: „... az autonómia képezi az önkormányzat lényegét, az önkormányzat tehát eredendően

²³⁴ VEREBÉLYI Imre: Kis vagy nagyméretű önkormányzatok Magyar Közigazgatás XLIII. évf. 4. szám 1993. április 193. A szerzőnek a hagyományos kisközségi rendszert illető megállapítása nem vitatható, azonban a társulások forma napjainkig ellentmondásoktól terhes, a települési önkormányzatok által szükségszerűnek tartott, de nem kívánt forma.

autonómiára támaszkodik, annak szervezeti kifejeződése. ... Az autonómia lényeg illetően az államon belül egy adott közösség (...) bizonyos fokú önállóságát, önrendelkezését, függetlenségét, másoktól való elkülönülésének lehetőségét és jogát jelentik, amelynek értelmében ezek a közösségek meghatározott kérdésekben (jellemzően persze a saját ügyekben) saját intézményeik útján önállóan szabályoznak és döntenek.”²³⁵

A hazai önkormányzati rendszer az *általános hatáskör elvén alapult*, így követelményként fogalmazódott meg, hogy a helyi érdekű ügyekben a helyi önkormányzat rendelkezzen lehetőséggel az eljárásra. Az általános hatáskör más megközelítésben a helyi önkormányzatok felhatalmazását jelenti a helyi közügyek intézésére, egyben az állammal szembeni védelmet is magában foglalja. A generális kompetencia más önkormányzati rendszerekben ugyanakkor vonatkozhat csupán egy-egy ún. ágazati területre, vagy ügytípusra is. Ezzel szemben szokásos említeni az *ultra vires* elvet, az ezen az elven működő helyi önkormányzati rendszerekben a területi alapon szerveződött önkormányzatok csak a törvény által kifejezetten a hatáskörükbe tartozó feladat-és hatáskörökben járhatnak el.²³⁶

A helyi önkormányzatokról szóló törvény előkészítése során a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának alapelvei és alapvető értékei már e korainak tekinthető szakaszban bekerültek a szabályozásba, a hazai önkormányzati modell ily módon már kialakításának pillanatától a helyi önkormányzás közös európai értékeit vette alapul.

Patyi András a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályozási rendszert olyképpen minősítette, hogy „Noha nem volt kodifikációs vagy szövegezési hibáktól mentes ... a szabályrendszer, de *egyértelműen egymásra épülő, azonos logikai és szabályozási rend figyelembe vételével kialakított szabályozás volt.*” A zárt, piramis rendszerű felépítést az önkormányzás több területét illetően is azonosította, így a feladat-és hatásköri, a döntéshozatali, a jogvédelmi szabályozási rendszerben, amelyek a dolgozat 5. és 6. fejezetében kerülnek részletesen kifejtésre.²³⁷ Az Alaptörvény és az Möt. szabályozási rendszerét illetően viszont ez a piramis eldőlt, azaz „...nem áll fenn a korábbi rendszerben meglévő szoros, logikai és a normahierarchiából fakadó piramisszerű kapcsolat az egyes szabályok között.”²³⁸

²³⁵ KISS Barnabás: A helyi önkormányzati rendszer. In: TRÓCSÁNYI László - SCHANDA Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. Harmadik átdolgozott kiadás. 2014. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft. 409-411.

²³⁶ Az önkormányzati feladat-és hatáskörök ilyen típusú felosztását ld. többek között: PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: A helyi-területi önkormányzati rendszerek. In: Összehasonlító alkotmányjog (szerk. Tóth Judit-Legény Krisztián) Complex Kiadó Budapest, 2006. 290.

²³⁷ PATYI (2013) 382.

²³⁸ PATYI (2013) 393.

Az 1990-ben létrejött kétszintű önkormányzati rendszer magában foglalta a települési és a megyei önkormányzatokat. Hierarchikus kapcsolat, alá-fölrendeltség a megyei és a települési önkormányzatok között nem alakult ki, a területi és a települési önkormányzatok feladataik és funkciójuk szerint elkülönültek. A legfontosabb jellemzője a rendszernek, hogy valamennyi település *saját jogán rendelkezett* önkormányzati önállósággal. Az önkormányzat képviselő-testülete helyi rendeletet alkothatott eredeti jogalkotói hatáskörében olyan lokális társadalmi viszonyok szabályozására, amelyekre vonatkozóan magasabb szintű jogszabály nem tartalmazott rendelkezést, illetve származékos jogalkotói hatáskörében törvény felhatalmazása alapján, az abban foglaltak végrehajtására, a helyi sajátosságoknak megfelelően.

A helyi önállóság megvalósult modelljében minden egyes település *azonos jogokat élvezett és azonos funkciókat gyakorolt*, függetlenül a lakosságszámtól, a gazdasági teljesítőképességtől és lehetőségektől. A törvényhozó a szubszidiaritás elvét szem előtt tartva csak kivételesen telepítette a helyi közügyek ellátását a helyi önkormányzaton kívül más szervezetre. A helyi önkormányzatok önkéntesen felvállalhatták minden olyan, a helyi közügyek körébe tartozó feladat ellátását, amely nem tartozott más szerv jogszabály által meghatározott hatáskörébe, így szabadon dönthettek arról is, hogy a helyi igények és lehetőségek függvényében milyen választható önkormányzati feladatokat látnak el, milyen terjedelemben és módon.

Az általános felhatalmazáson alapuló, széles önkormányzati hatáskört az Alkotmány és az Ötv. állapították meg, meghatározva a helyi közszolgáltatások nyújtása terén a települési önkormányzatok legfontosabb kötelező feladatait, úgymint az egészséges ivóvízellátás, az alapfokú oktatás, az egészségügyi és a szociális alapellátás, a közvilágítás, a helyi közutak és a köztemető fenntartás, a nemzeti és az etnikai kisebbségek jogai érvényesülésének biztosítása.²³⁹ Az Ötv-ben felsoroltakon túl más kötelező feladatokat törvény írhatott elő az önkormányzatok számára.

A megyei önkormányzatok az egészségügyi, a szociális, a közművelődési és a sajátos oktatási intézmények fenntartása területén rendelkeztek kiterjedt feladat- és hatáskörrel. Úgy is jellemezhetők az általuk ellátott feladatok alapján, hogy egyfajta *„szubszidiárius (kiszegítő) jellegű középszintű önkormányzati alakulat”*, mivel azon kötelező önkormányzatok feladatokat, amelyeket a települések nem voltak képesek ellátni, azok a megyei önkormányzatok kötelező feladatává váltak.²⁴⁰ Emellett kiemelkedő szerepet játszottak a turizmus, a regionális fejlesztés területén és a kulturális szolgáltatások nyújtásában. Az Ötv. előírásainak megfelelően a megyei önkormányzatok kötelesek voltak ellátni mindazokat a

²³⁹ Ötv. 8. § (4) bekezdés.

²⁴⁰ PATYI – VARGA ZS. (2008) 310.

feladatokat is, amelyeket a települések nem vállaltak. Ez utóbbi kötelezettség igen komoly terhet rótt a megyékre, hiszen a feladat-ellátáshoz szükséges kiegészítő finanszírozási forrásokkal csupán részben gazdálkodhattak. A feladatok átadását a központi költségvetési finanszírozási források csökkenése felgyorsította a települések viszonylatában. A nagyobb városokban, mint például a megyei jogú városokban a kötelező vagy a választható közszolgáltatás nyújtása nem függött a megyéktől. A helyi önkormányzatok különböző típusú önkéntes társulásokban vehettek részt, amely nem érintette az autonómiájukat. A társulások esetében a közigazgatási szervezetrendszernek egy olyan változó eleméről van szó, amelynek konkrét tartalmára sem az Országgyűlésnek, sem a Kormánynak közvetlen befolyása nincs.²⁴¹ Az önkormányzatok közötti horizontális kapcsolatrendszerben nem került előírásra kötelező társulási forma, a szabad társulás elve érvényesült azzal, hogy különböző ösztönző rendszerek kapcsolódtak a társulások feladatellátás ösztönzéséhez.

Az önkormányzatok egyrészt közhatalmi funkciót, másrészt viszont közszolgáltatási funkciót gyakoroltak. Ugyanakkor közhatalmi funkciók gyakorlóiként jelentek meg az általuk nyújtott közszolgáltatások ellátása terén is. A helyi önkormányzatok a tág értelemben vett közhatalom („államhatalom”) szerveiként látták el a feladataikat, amint arra az AB rámutatott.²⁴²

Az 1990-es évek közepén hazánkban is érvényesült a *New Public Management* erőteljes hatása, melynek eredményeként számos helyi közszolgáltatás körébe tartozó szolgáltatás ellátását privatizáltak. Jelentős mértékű volt a magánosítás a közüzemi szolgáltatások területén, azonban lényegesen kisebb mértékű – egy-egy kiemelkedő példától eltekintve elenyésző – a humánszolgáltatások, úgymint a közoktatás, az egészségügyi és szociális ellátás terén. Alapvető szerkezeti változásokat azonban a közmenedzsment irányzat nem eredményezett az önkormányzati rendszerben.

Kenneth Davey az Európa Tanács önkormányzati szakértője az önkormányzat rendszert a következőképpen jellemezte: „Az 1990-es magyarországi önkormányzati reformok messzemenően a legradikálisabbak voltak Közép-és Kelet-Európában a politikai és gazdasági változások ezen kezdeti szakaszában.” Az, hogy valamennyi település önkormányzati önállóságot kapott, valamint „a kötelező és a diszkrecionális feladatkörök kivételesen széles skáláját is biztosította a helyi önkormányzatok számára [...] a magyar helyi önkormányzati rendszert Európa élvonalába sorolta.”²⁴³ Egy másik értékelés szerint a magyar területi reform volt a leginkább előkészített, a legátfogóbb, a leginkább liberális a posztkommunista Közép-

²⁴¹ PATYI – VARGA ZS. (2008) 338.

²⁴² 7/2001. (III. 14.) AB határozat

²⁴³ Kenneth DAVEY: A magyar reformok európai szemszögből. In: Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai (szerk. VEREBÉLYI Imre) Magyar Közigazgatási Intézet Budapest, 2000 41.

kelet-európai reformok között.²⁴⁴ A szakirodalomban olyan véleménnyel is találkozhatunk (Herbert Küpper), amely szerint a magyar önkormányzati rendszer nem épít sem a hagyományokra, sem pedig külföldi mintákra. Ez az álláspont, részben a történelmi hagyományok esetében alátámasztható, hiszen a hagyományosan erős területi szint, a centralisztikus vonások, a meghatározó állami befolyás a felügyeleti tevékenység során egyáltalán nem érvényesült. A korábbi területi tagozódást azonban követi a kialakult települési önkormányzatiság és felfedezhető a délnémet települési önkormányzati struktúra, mint modell.²⁴⁵ Végül a nyugati modellek átvétele kapcsán az általános értékelést illetően indokolt rávilágítani Pálné Kovács Ilona megállapítására is, álláspontja szerint „[k]ét vonatkozásban ugyanis a magyar önkormányzati rendszer szinte szembehalad a nyugat-európai tendenciákkal. Egyrészt a kisközségek abszolút autonómia és autarkia törekvése, másrészt a területi önkormányzat teljes visszaszorulása ellentétes a nyugati megoldásokkal és folyamatokkal.”²⁴⁶

Az 1990-ben kialakult helyi önkormányzati rendszer az európai alapértékeket, a modern, nyugati értelemben vett önkormányzatiságot vette alapul. Az önkormányzathoz való jog és az Alkotmányban rögzített önkormányzati alapjogok minden tekintetben megfeleltek a Chartában foglalt alapelveknek. Ennek részletei a 7-8. alfejezetben kerülnek kifejtésre.

3. A hazai önkormányzati rendszer legfontosabb jellemzői

A fejlesztés lehetőségeinek mérlegelése során az első vizsgálandó téma a településszerkezetben és az igazgatási tevékenységek ellátásában bekövetkezett térbeli, területi változások számbavétele, azaz annak feltárása, hogyan változott a helyi igazgatás szintje és szervezete, a területi igazgatás az önkormányzatiság nézőpontjából miként alakult.

3.1. Települések, helyi igazgatási szervek

Az Alaptörvény F) cikkely (2) bekezdésének rendelkezései alapján Magyarország területe fővárosra, megyékre, városokra és községekre tagozódik. A fővárosban és a városokban kerületek alakíthatók. A megyék területi szintű egységei a rendszernek. A főváros ellát területi és helyi, települési feladatokat is. A települések (megyei jogú városok, városok,

²⁴⁴ Michal ILLNER: Territorial Decentralization: An Obstacle to Democratic Reform in Central and Eastern Europe? In: The Transfer of Power. Decentralization in Central and Eastern Europe (ed. By Jonathan D. KIMBALL) Local Government and Public Service Refrom Initiative Budapest, Hungary 1999 22.

²⁴⁵ Az Alkotmány kommentárja II. (szerk. JAKAB András) Századvég Kiadó Budapest, 2009 1480.

²⁴⁶ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Az önkormányzatok működésének politológiai alapkérdései. Az állami irányítás területi strukturájának modellje. In: Tanulmányok az önkormányzati rendszerről. (szerk. KILÉNYI Géza) Államtudományi Kutatóközpont Budapest, 1992. 24.

nagyközségek, községek) a helyi szintű igazgatás egységei. A helyi önkormányzatok számát a következő ábra mutatja, a 2015. január 1-jei adatoknak megfelelően.

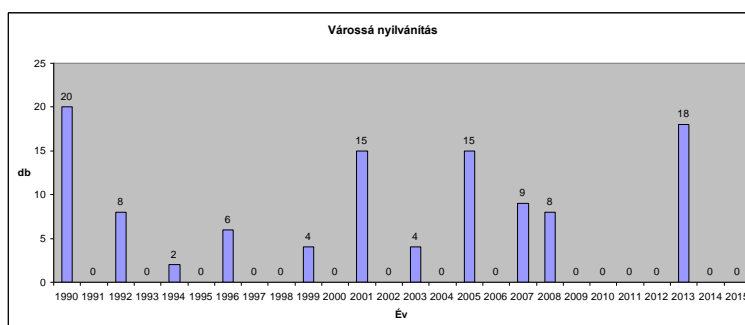
2. sz. ábra: A helyi önkormányzatok száma jogállás szerint²⁴⁷

Főváros	Fővárosi kerületek	Megyei jogú városok	Városok	Nagyközségek	Községek	Helyi önkormányzatok összesen
1	23	23	322	121	2688	3178

Magyarország településszerkezetének a helyi önkormányzatok jogállásának alapul vételével történő vizsgálata eredményeként alátámasztható az a megállapítás, hogy a magyar önkormányzati rendszer rendkívül széttagolt. A várossá nyilvánítások tendenciáját vizsgálva megállapítható, hogy periodikusan merült fel a várossá nyilvánítási igények kiegyenlítése, a legtöbb várossá nyilvánítási eljárás 1990-ben történt, majd 2001., 2005. és 2013. tekinthető olyan éveknek, amikor meghatározó mértékben történtek várossá nyilvánítások. Az időpontokat tekintve egyetlen közös pont, hogy a várossá nyilvánításokra az általános választásokat megelőző évben került sor. a vizsgált időszakban 109 település kapott városi rangot, amely az elaprózódás folyamatát erősítette, a funkcionalitást és a térségi szerepkört illetően pedig újabb feszültségeket indukálhatott.

A következő diagram azt mutatja be, hogy 1990 óta milyen jellemző területszervezési döntések következtek be, ideértve a várossá nyilvánítási eljárásokat és az új községek alapítását.

3. sz. ábra: A várossá nyilvánítások száma 1990-2014.²⁴⁸



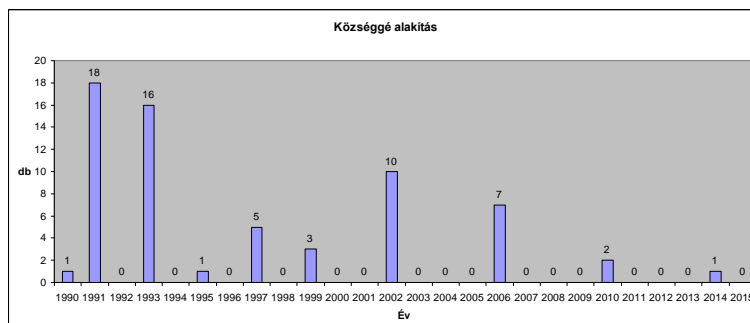
Az új község alakításával összefüggésben az általános tendencia némiképp eltérő képet mutat a várossá nyilvánítástól. A helyi demokrácia hajnalán, a rendszerváltást követően került sor 1991-ben, illetve 1994-ben a legtöbb új község alakítására. Ezt követően 2002-ben, majd 2006-ban tapasztalható még újabb számosnak tekinthető új község alakítása, amely következményeit tekintve, a helyi önkormányzatra való képesség megállapítása tükrében

²⁴⁷ Forrás: Magyarország közigazgatási helynévkönyve 2015. január 1. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest 2015. 17. http://www.ksh.hu/docs/hun/hnk/hnk_2015.pdf

²⁴⁸ Forrás: Magyarország közigazgatási helynévkönyve 2015. január 1. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest 2015. http://www.ksh.hu/docs/hun/hnk/hnk_2015.pdf

aggodalomra adott okot több esetben. Csak ismételhető a korábbi megállapítás arról, hogy ez a folyamat is a településszerkezetben – önkormányzati jogállás szempontjából – nemkívánatos következményekkel járt.

4. sz. ábra: Az új községek alakítása 1990-2014.²⁴⁹



A helyi önkormányzás alanya a települések lakossága, valamennyi település rendelkezik önálló önkormányzattal. Az önkormányzatok száma azonban természetesen nem egyetlen kiindulópont, amely a helyi igazgatási szint jellemzéséhez szükséges, hiszen a helyi igazgatás meghatározó szervezete az önkormányzati hivatali szervezet. Így a korábbi körjegyzőségi szervezet helyébe lépő új szerveződésre is szükséges ráirányítani a figyelmet, amelyet az Möt. vezetett be. Ez az új szervezeti keret a helyi igazgatási feladatok ellátásához a közös önkormányzati hivatal. Az új önkormányzati szabályozás erősíti a közös önkormányzati igazgatási szervek létrehozását a településközi együttműködés eredményeképpen, a közös önkormányzati hivatalok fenntartásában több település is érdekelt. A 2015. január 1-jei állapot szerint 3178 települési önkormányzat működik, de csak 553 település rendelkezik önálló polgármesteri hivatallal. Az elmúlt években települési önkormányzatok százai kényszerültek arra, hogy bezárják hivatalaikat. Az Möt. szabályozása egyfajta kényszerszerű megoldást tartalmaz a települések igazgatási feladatainak ellátására, hiszen a 2000 fő lakosság alatti település számára már nincs lehetőség arra, hogy önálló hivatali szervezetet működtessen.

5.sz. ábra: A helyi igazgatási szervezet főbb adatai 2015. január 1.²⁵⁰

települési önkormányzatok összesen	Önálló polgármesteri hivatalt fenntartó önkormányzatok száma	Községi önkormányzatok, várossal közösen működtetik közös önkormányzati hivatalokat, amely város a székhely is egyben	Községi önkormányzatok, amelyek közös önkormányzati hivatalt működtetnek, amelynek a székhelye egy másik önkormányzat
3178	553	735	1812

²⁴⁹ Magyarország közigazgatási helynévkönyve 2015. január 1. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest 2015. http://www.ksh.hu/docs/hun/hnk/hnk_2015.pdf

²⁵⁰ Magyarország közigazgatási helynévkönyve 2015. január 1. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest 2015. http://www.ksh.hu/docs/hun/hnk/hnk_2015.pdf

A helyi igazgatási feladatok ellátásában, amellet, hogy jelentős szükségszerűen jelentős szervezeti átalakulások következtek be a hivatali igazgatási szervezet társulások formájának megjelenésével, a kötelezően létrehozandó közös önkormányzati hivatalok felállításával, a funkcionalitás is nagyjelentőségű változásokat idézett elő. A helyi igazgatás szintjén az államigazgatási feladatok ellátásban a jegyzők szerepe dominált, a járási hivatalok 2013. január 1-jei létrejöttével²⁵¹ a települési igazgatás szerepét döntő mértékben – ami az államigazgatási feladatokat illeti – középszintű területi államigazgatási szervezetrendszer vette át. A járások felállítása a területi közigazgatás egységesítésének szolgálatában állt. A Kormány kiemelt célja a járások felállításával az államigazgatás szervezet legalacsonyabb szintű területi és szervezeti egységének kialakítása volt a hatékonyabb, költségtakarékosabb és ügyfélközpontú területi közigazgatás megteremtése érdekében. Megfogalmazódott az a törekvés is, hogy az önkormányzati és államigazgatási feladatok ellátását szervezeti szinten is szét kell választani.²⁵² A települési önkormányzatokat, különösen azok igazgatási jellegű feladatokat ellátó hivatalait nagymértékben érintette a járási hivatalok kialakítása, mind funkcionalitásukban, mind személyi és eszközállományukban.²⁵³

4. Az önkormányzathoz való jogra vonatkozó koncepciók és az AB fogalom-értelmezése

A rendszerváltozást követően a helyi önkormányzatokra vonatkozó jogalkotás *természetjogi megközelítésből* indult ki, az önkormányzás fogalmának meghatározásakor annak kollektív jellege képezte a kiindulópontot, vagyis az egyéni, individuális jog gyakorlásának lehetősége csak a közösség tevékenysége során válik értelmezhetővé.²⁵⁴ A helyi önkormányzás jogának alanyi pozíciójába a jogalkotó a települések választópolgárainak közösségét helyezte. A természetjogi koncepció²⁵⁵ az önkormányzat önálló hatalmi ág jellegét hangsúlyozta, az autonómia ilyen értelmezése a helyi önkormányzatokat nem tekinti az államigazgatási szervezet részének. E felfogás tükröződött az AB egy 1994-es döntésében, amely a polgármesteri és az országgyűlési képviselői jogállás összeférhetetlenségének vizsgálatára irányult.²⁵⁶ A döntésben az AB az Alkotmánynak a helyi önkormányzat jogállásának

²⁵¹ 2012. évi XCIII. tv. a járások kialakításáról, valamint ezzel összefüggő törvények módosításáról

²⁵² 1299/2011. (IX.1.) Korm. határozat a járások kialakításáról

²⁵³ URBÁNNÉ MALOMSOKI Mónika–NAGYNÉ PÉRCSI Kinga–SZABÓ Virág: A járási rendszer és az átalakított önkormányzati feladatellátási struktúra kialakításának hatása a településekre. In: Új hangsúlyok a területi fejlődésben JATEPress, Szeged, 2013. 261-279.

²⁵⁴ Alkotmánytan I. (szerk. KUKORELLI István) Osiris Kiadó Budapest, 2003 432.

²⁵⁵ A természetjogi koncepció uralkodó voltára utal TEMESI István, megállapítva, hogy a „hazai szakirodalomban általánosan érvényesül az a vélemény, miszerint a magyar alkotmányos szabályozás önkormányzati koncepciója természetjogias (emberi jogias) felfogást tükröz”. TEMESI István: Gondolatok az önkormányzati alapjogokról <http://www.propublicobono.hu/pdf/Temesi2.pdf> (Letöltés ideje: 2014. július 29.).

²⁵⁶ 55/1994. (XI.10.) AB határozat.

rendszerjogi jellegű értelmezésével vonta le az autonómiára vonatkozó következtetését. A törvényalkotó az önkormányzati autonómiát alkotmányos védelemben részesítette a Kormánnyal és az államigazgatási szervezetekkel szemben, kiemelte az önkormányzatokat az államigazgatás hierarchizált szervezeti rendszeréből, önálló fejezetben tartalmazott szabályozást. A helyi önkormányzást tehát nem tekintette az államigazgatás részének.

A természetjogi koncepcióval szemben áll az a felfogás, amely az önkormányzatot az *államigazgatás szervezetszerében helyezi el, decentralizált szervezeti egységnek* tekinti, amely az állam által átruházott kötelező feladatokat a decentralizáció, mint államszervezési elv érvényesítésével látja el.

Más oldalról szintén az alapjogi megközelítést támasztja alá az önkormányzáshoz való jog kollektív alapjogként való elismerése, amely a települések közösségét illette meg. Az önkormányzatokra vonatkozó, az 1990-es évek elején kialakult szabályozási rendszer²⁵⁷ az önkormányzás alanyává a választópolgárok közösségét tette. Ez fejeződött ki az Alkotmány 42.§-ában, amely meghatározta, hogy mit is foglal magában a helyi önkormányzás joga.²⁵⁸ Az önkormányzáshoz való jog *alanya* így tehát egy közjogi jogi személyiséggel rendelkező entitás, a község, a város, a megye közössége. Az önkormányzáshoz való jog, mint kollektív alapjog felfogásával kapcsolatban meg kell jegyeznünk, hogy az csak annyiban tekinthető egyéni, mindenkit megillető személyes szabadságjognak, amennyiben az egyén a közösség tagja. Leegyszerűsítve ez azt jelenti, hogy az egyén csak abban az esetben válik jogalannyá, amennyiben a településen lakóhellyel rendelkezik. *Verebélyi Imre* a helyi önkormányzás jogát „nehezen megragadható” jognak minősítette, hangsúlyozva, hogy „[a] választópolgárok közösségének elvont és szimbolikus jogalansága még a rendszerváltoztatás előtti időszak sajátosságaihoz kötődött... A tanácsi önkormányzat ... rendszerbeli korlátait és hiányosságát próbálta szimbolikusán ellenpontoszni az, hogy ugyan a hatásköri jogok a tanácsot illetik meg, de a hatásköri jogok „alapjoga”: az önálló és demokratikus „önkormányzáshoz való jog” elsődleges alanya a választópolgárok demokratikus helyi közössége.”²⁵⁹

²⁵⁷ A szabályozási rendszer egyes fontosabb elemei: az 1990. évi LXIII. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról, az 1990. évi LXIV. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek jogállásáról, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény, az 1990. évi LXVII. törvény a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről, 1990. évi XC. törvény a köztársasági megbízott jogállásáról, hivataláról és egyes feladatairól, valamint az 1991. évi XXIV. törvény a fővárosi és a kerületi önkormányzatokról, az 1991. évi XXXIII. törvény egyes állami tulajdonú vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról.

²⁵⁸ „A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.”

²⁵⁹ VEREBÉLYI (1995) 488.

Az alapjogi megközelítéssel összefüggésben hangsúlyozandó, hogy magának az önkormányzatiságnak a lényegi eleme az „... *alapjogok tényleges érvényesülése*, ... ezek tényleges gyakorlására képes képviselő-testület...” megválasztása.²⁶⁰ „Ez az *alapfeltétele* annak, hogy valamely területi alapon létrehozott közigazgatási szervezetet önkormányzatnak minősíthessünk.” Az alapjogok más szóval az önkormányzás a „*fennhatóságot*” jelenítik meg, azaz az autonómia működőképességének egyes területeit.²⁶¹

Az alapjogi megközelítéssel összefüggésben szükséges hivatkozni az AB egy korábbi, 1993-ban született határozatára,²⁶² amely a szervezeti autonómia kérdéseivel foglalkozott. Ebben a határozatában az AB az Alkotmányban biztosított önkormányzati alapjogok gyakorolójaként a képviselő-testületet jelölt meg. Az alapjogokat az önkormányzati autonómia garanciájaként definiálta. Szintén 1993-ban született az a döntés,²⁶³ amely a helyi népszavazáshoz való jog alkotmányos követelményeivel foglalkozott. Az AB leszögezte, hogy a helyi önkormányzáshoz való jog alanya a településen választójoggal rendelkező lakosok közössége. Az önkormányzáshoz való jog ugyanazt az alkotmányi szintű védelmet élvezte tehát, mint bármely más alapjog.

1994-ben került sor alapvető változásokra²⁶⁴ az önkormányzatra vonatkozó szabályozási környezetben, az alapjogi koncepció azonban a törvényalkotásban továbbra is változatlan maradt.

Érdeemes tovább boncolgatni az Alkotmánybíróság gyakorlatát. Egy 1995-ben²⁶⁵ született AB határozat az önkormányzatok egészségügyi alapellátással kapcsolatos feladatait a helyi testületek jogosítványaként nevesíti, s ezzel alkotmányos védelemben részesíti azokat az alapjogokat, melyek a helyi önkormányzatok autonómiáját hivatottak biztosítani. Egy 1996-ból származó döntés²⁶⁶ jelent igazán fordulópontot az alapjogok megítélésében. Ebben a döntésében az Alkotmánybíróság szakít az alapjogi felfogással, az önkormányzati alapjogokat hatáskörcsoportoknak minősítette. Egyúttal azt is leszögezte, hogy az önkormányzati alapjogokat az Alkotmány nem részesíti az egyén autonómiájának alkotmányos biztosítékait jelentő, alapvető jogokat megillető, azokkal azonos védelemben. Így az önkormányzati

²⁶⁰ PATYI András: Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól. In: SZOBOSZLAI – KISS – DELI (szerk.) Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére. Győr, 2013. 381.

²⁶¹ PATYI – VARGA ZS. (2008) 295.

²⁶² 1/1993. (I.13.) AB határozat.

²⁶³ 18/1993. (III.19.) AB határozat.

²⁶⁴ 1994. évi LXI. törvény Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról, az 1994. évi LXII. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról, az 1994. évi LXIII. törvény a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról, 1994. évi LXIV. törvény a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról.

²⁶⁵ 77/1995. (XII.21.) AB határozat.

²⁶⁶ 56/1996. (XII.12.) AB határozat.

alapjogok korlátozásával szemben nem alkotmányossági követelmény az, hogy arra valamely alkotmányos jog érvényesítése, valamely alkotmányos cél érdekében szükségszerűen és azzal arányosan kerüljön sor. Ez az a döntés, amely igazán szemléletessé teszi, hogy mennyiben változott meg az Alkotmánybíróság álláspontja az önkormányzathoz való jog, mint kollektív alapjog megítélésében. Itt érdemes *Patyi* Andrásnak az önkormányzatiság mibenlétének megítélésére utaló gondolatát idézni, „...a jelenleg fennálló önkormányzati rendszerben az Alkotmány IX. fejezetében meghatározott önkormányzati alapjogok tényleges érvényesülése ... szükséges ahhoz, hogy valamely közigazgatási szervezetet helyi önkormányzatnak minősíthessünk.”²⁶⁷

Az önkormányzathoz való jog alapjogi megközelítése folyamatos vitára adott okot a szakirodalomban is, ugyanúgy, mint az önkormányzatok államhatalmi ágak rendszerében elfoglalt helye. Az 1990-es évek elején uralkodónak bizonyult a természetjogi megközelítés, az önkormányzatok önállósága az államszervezeten belül, sőt többek szerint igazolható az önkormányzatok önálló hatalmi ág jellege is. Az alapjogi megközelítésnek elsősorban azért van jelentősége, mert ebben a felfogásban a közhatalom gyakorlásának forrása nem az állam, hanem maga a közösség. A helyi autonómia tehát nem az államtól származik, hanem a települések közösségétől. Ez természetesen nem jelentette azt, hogy az önkormányzatok nem az államszervezet részei, azonban a függetlenség, az önálló hatáskörgyakorlás lényegesen nagyobb hangsúlyt kapott, ami tükröződött az önálló államhatalmi ág kérdését érintő szakmai-tudományos vitákban is.

Napjainkra ez a felfogás merőben megváltozott,²⁶⁸ amelynek megvilágítására az Alaptörvénynek és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló sarkalatos törvénynek a helyi önkormányzatról szóló rendelkezései hivatottak. *Balogh Zsolt* erről így vélekedik: „Az Alaptörvény nem beszél önkormányzati alapjogokról, a helyi közügyek intézése körében sorolja fel az önkormányzatok „hatáskörsoportjait [...] Nem szól az Alaptörvény az önkormányzati jogok alkotmánybírósági védelméről sem.”²⁶⁹

²⁶⁷ PATYI András: Egyes önkormányzati alapjogok viszonylagossága. Magyar Közigazgatás 1998. szeptember XLVIII. 9. szám 522.

²⁶⁸ A változások irányát illetően SZENTE Zoltán sommásan fogalmaz: „Az új önkormányzati törvény (2011. évi CLXXXIX., Ötv.) részben ugyanazokra az alapelvekre épül, mint a korábbi. Ez nagyjában-egészében az Európai Önkormányzati Chartába foglalt értékek tiszteletben tartását és érvényre juttatását jelenti, magán viselve ugyanakkor annak a kurzusnak a lenyomatát, amelyben megszületett (pl. a nemzet együttműködésre utalva).” SZENTE Zoltán: Az önkormányzati rendszer átalakítása Fundamentum 2012. 2. szám 11 Ezzel a megállapítással azonban maradéktalanul nem érthetünk egyet, hiszen a recentralizáció folyamata a lakosság közzolgáltatásokkal való ellátásában oly nagymértékű változásokat hozott, amely a helyi közügyek lényegi részét érintette. Így a decentralizáció és a szubszidiaritás elve a korábbiakhoz képest korlátozottabb mértékben érvényesül.

²⁶⁹ BALOGH Zsolt: Önkormányzati jogvédelem Fundamentum 2012. 2. szám 16.

Az Alaptörvény nem tartalmazza, ezáltal nyilvánvalóan nem részesíti alkotmányos védelemben a helyi önkormányzathoz való jogot. Alapjogi koncepció érvényesüléséről értelemszerűen nem beszélhetünk. Az Mötv. ugyan átvette a korábbi alkotmányi rendelkezést, azonban – mivel nem az Alaptörvényben szerepel – az Mötv-ben foglalt szabályozás nem lehet alapjogi jellegű. *Balázs István megfogalmazása szerint „Bár az Mötv. sarkalatos törvényként szinte szó szerint megismétli a helyi önkormányzathoz való alapjognak a korábban hatályos Alkotmányi szabályozását ...ettől azonban az még nem válik alkotmányos alapjoggá.”*²⁷⁰

A helyi önkormányzathoz való jog az előzőektől eltérően ma már egyben kötelezettséget is jelent: a helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek öngondoskodással enyhíteni a közösségre háruló terheket, képességeik és lehetőségeik szerint hozzájárulni a közösségi feladatok ellátásához; betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait.²⁷¹

5. Az Alaptörvény és a decentralizáció.

5.1. Centralizáció-decentralizáció, szubszidiaritás

Az önkormányzatiság lényeges tartalmának áttekintését, az Alkotmány alapjogi megközelítésének bemutatását követően a továbbiakban a hazai önkormányzatiság azon elemei kerülnek bemutatásra, amelyek a helyi demokratikus közösségek működésében elengedhetetlenül fontosak, mind a jogalkotás mind pedig a jogalkalmazás számára. Az Alkotmány rendelkezéseit követően az Alaptörvény decentralizációhoz való viszonya kerül tárgyalásra.

Elsődlegesen a *decentralizáció elvének* mint államszervezési elvnek az Alaptörvényben történő megjelenítése kerül vizsgálatra, a szabályozás egyes sajátosságai, a decentralizációval összefüggésbe hozható rendelkezések megvilágítását célozva, különösen abból a szempontból, hogy a decentralizáció, a szubszidiaritás alaptörvényi megjelenése mennyiben áll az önkormányzatiság érvényesülésének szolgálatában.

A rendszerváltást követően kialakult hazai önkormányzati rendszer az önkormányzat önálló hatalmi ág jellegének hangsúlyozásán alapult, az önkormányzati igazgatást a jogalkotó nem

²⁷⁰ BALÁZS István: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása MTA Law Working Papers 2014/03 Magyar Tudományos Akadémia Budapest http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_03_Balazs_Istvan.pdf (Letöltés ideje: 2014. május 26.).

²⁷¹ Mötv. 8. § A jogalkotó ugyanakkor helyi rendelet alkotására is lehetőséget biztosít e tárgy körben, amely indokolatlanul széleskörű felhatalmazást biztosít a települések számára. Utalhatunk ebben a körben a kirívóan közösségellenes magatartásokkal összefüggő korábbi polémiára, az Alkotmánybíróság e tárgyban hozott 38/2012. (XI.14.) AB határozatára.

tekintette az államigazgatás részének, amint ez az előző fejtegetésből már kiderült. Az önkormányzati autonómia a Kormánnyal és az államigazgatási szervezetekkel szemben részesült alkotmányos védelemben, kiemelkedve az államigazgatás hierarchikus szervezeti rendszeréből.²⁷² Kelet-közép Európában 1990 után a helyi demokratikus közösségek számára a települések önállósága, a helyi önkormányzás jogának gyakorlása evidenciaként érvényesült. Amint arra Pawel Swianiewicz rámutatott, a decentralizációt és a helyi autonómia paradigmáját a helyi önkormányzatok legitimitációjaként értelmezték, amely irányadó valamennyi, még a csekély számú lakónépességgel rendelkező települések esetében is. A nagyobb területen működő, több települést is magában foglaló területi autonómiák létrehozására irányuló kísérletek a helyi autonómia sérelmének minősülhettek.²⁷³

A rendszerváltozást követő Alkotmány az önkormányzati rendszert egy önálló, független, igazgatási rendszerként hozta létre, amelyben érvényesült a decentralizáció elve, valódi autonómia illette meg a lokális közösségeket a helyi közügyek önálló szabályozásában és igazgatásában, alapjogaik alkotmányos védelemben részesültek.

Az Alaptörvény – a jogalkotói értelmezést alapul véve – megfelel egy modern demokratikus alkotmánnyal szemben támasztott követelményrendszernek és egyfajta értékrendet tükröz, hasonlóan a korábbi Alkotmányhoz, *nem tartalmaz államszervezési elveket*. Ugyanakkor érvényre juttatja a szuverenitás elvét, a demokrácia elvét, a jogállamiság elvét.²⁷⁴ Említésre érdemes, hogy az európai gyakorlat nem tekinthető egységesnek az alkotmányok államszervezési elvi tartalmait illetően. Hazánkban a centralizáció és a decentralizáció, az autonómia, a szubszidiaritás elvének koncepcionális elemeire csak az Alaptörvény egyes rendelkezéseiből vonható le következtetés. A helyi önkormányzatok egyértelműen az *államszervezet részeinek* minősülnek, emellett deklarálásra került az állami szervek és a helyi önkormányzatok közötti *együttműködési kötelezettség* a közösségi célok megvalósítása érdekében.²⁷⁵ Ezen elvi jelentőségű szabályozási elem helyes értelmezése az lehet, hogy a decentralizáció nem élvez prioritást, nem tekinthető az önkormányzatiság leginkább meghatározó sajátosságának, hanem a centralizáció elvével összhangban gyakorol hatást. Az autonómia-elemek, az alapjogok szabályozása az Alaptörvényben nem jut érvényre.

Új elem a helyi önkormányzás területén e felelősségvállalási és kötelezettségi szabályok megjelenítése, amennyiben az Alaptörvény úgy rendelkezik, hogy mindenki felelős

²⁷² Értelmezésére ld. 55/1994. (XI.10.) AB határozat.

²⁷³ SWIANIEWICZ (2010) 183.

²⁷⁴ PETRÉTEI József: Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2013. Részletesen ld. 71-92.

²⁷⁵ Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdés.

önmagáért, képességei és lehetőségei szerint *köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.*²⁷⁶ E rendelkezés az önkormányzati törvény szabályozásában realizálódik, amennyiben előírásra került, hogy a helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek (1) öngondoskodással enyhíteni a közösségre háruló terheket, képességeik és lehetőségeik szerint hozzájárulni a közösségi feladatok ellátásához; (2) betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait.²⁷⁷

A helyi önkormányzás alanyi körét sem nevesíti az Alaptörvény, szemben a korábbi alkotmányi szabályozással, mely egyes szerzők álláspontja szerint bizonytalanságot okoz.²⁷⁸

Az Alaptörvény a helyi önkormányzatok működésével összefüggésben nem rögzíti a területi önkormányzás szintjeit, nem írja elő, hogy mely területi szinteken működjenek önkormányzati szervek.²⁷⁹ A területi önkormányzatokat az Möt. szabályozza.²⁸⁰

A továbbiakban a decentralizáció általános tartalmára építve, annak értelmezési területeit alapul véve az önkormányzatiság egyes elemeinek körvonalazásával alkotható egyfajta kép a politikai, az adminisztratív és a pénzügyi decentralizáció megvalósulásáról.

A nagyobb hagyományokra építő demokratikus államok esetében sem érvényesül egyoldalúan és kizárólagosan a területi hatalom-megosztás, így a centralizáció és a decentralizáció mértéke sem lehet egyedüli mércéje a települési, területi önkormányzatok kialakulásának és működésének. Esetenként szükséges mérlegelni az optimális modellt mind funkcionális, mind pedig egyéb (politikai, igazgatási, pénzügyi) összetevők szempontjából. A decentralizáció értelmezésekor a kiindulópont, hogy az Alaptörvényben a helyi közügyek állnak a szabályozás fókuszában. Ez a tény ugyanakkor nem utal egyértelműen a decentralizáció maradéktalan érvényesülésére, hiszen az Alaptörvény számos rendelkezése utal további szabályozási kérdéseket sarkalatos törvényre. További lényegi tárgykör a rendszer decentralizáltságát illetően, hogy az önkormányzatok feladat-és hatásköreit ágazati törvények töltik ki tartalommal.

Az Alaptörvény szabályozási rendszerének e szűkített vizsgálata három fő területet foglal magában:

(1) a politikai decentralizációt, amely elsődlegesen a politikai hatalom átengedését jelenti a helyi, területi szinten szerveződött önkormányzati közösségeknek;

²⁷⁶ Alaptörvény O) cikk.

²⁷⁷ Möt. 8. § (1) bekezdés.

²⁷⁸ IVANCSICS – FÁBIÁN (2011) 99.

²⁷⁹ PATYI - VARGA ZS. (2012) 313.

²⁸⁰ Möt. 3. § (3) és 27. § (1)

- (2) az adminisztratív decentralizációt, vagyis annak megítélését, hogy a helyi képviselő-testület a helyi közügyek igazgatása terén mennyiben rendelkezik meghatározó szereppel;
- (3) a pénzügyi decentralizációt, vagy fiskális föderalizmust, azaz annak feltárását, hogy a pénzügyi források átadása mennyiben eredményezi a helyi önkormányzati szervek számára a tényleges döntési hatáskört a források felhasználása felett, továbbá a források hatékony, átlátható felhasználásának biztosítása miként valósul meg.

5.2. Politikai decentralizáció

A *politikai decentralizációnak* a helyi közhatalom gyakorlásával összefüggő két aspektusa kerül kiemelésre, egyrészt a *részvételi demokrácia* egyes megnyilvánulási formái, másrészt a helyi önkormányzatiság fő letéteményeseinek, a helyi képviselő-testületeknek és a polgármestereknek a választására vonatkozó változtatások. A részvételi demokrácia attól függően, hogy milyen formában érvényesül, egyrészt a közvetlen döntéshozatal lehetőséget biztosítja az állampolgárok számára, másrészt pedig a döntéshozatal befolyásolására alkalmas véleménynyilvánítás formáját is öltheti. Kifejeződésének formája lehet általában a népszavazás, a népi kezdeményezés. A helyi népszavazáson, a népi kezdeményezésben történő részvétel egy kollektív döntéshozatali eljárás, amelynek eredménye lehet kötelező, illetőleg a döntéshozó számára döntésének alakító tényezője. A részvételi demokrácia kiteljesedése a szubszidiaritás elvéhez is szorosan kapcsolódik, annak szolgálatában áll. Az Alaptörvény rögzíti, hogy a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről törvényben meghatározottak szerint helyi népszavazást lehet tartani.²⁸¹ *Patyi* András a helyi népszavazást a szabályozási változás következtében nem a helyi önkormányzathoz való alapjog gyakorlásának, hanem a helyi önkormányzat feladat-és hatáskörébe tartozó ügy eldöntésének módjaként határozza meg.²⁸² A helyi népi kezdeményezés intézményét a korábbi szabályozással ellentétben ugyanis jelenleg sem az Alaptörvény, sem az Möt., sem pedig a helyi népszavazás szabályait rendező törvényi rendelkezés nem nevesíti, ezáltal szűkítve a részvételi jogok körét.

A modern nemzetállamokban különös hangsúlyt kap a részvételi demokrácián alapuló hatalomgyakorlás, a részvételi jog gyakorlása annak érdekében, hogy minél nagyobb mértékben lehetővé válhasson az elkötelezett választópolgárok aktív részvétele az egyes választás-típusokon. A részvételi demokrácia megvalósulása szoros összefüggésben áll a képviseleti rendszerrel, hiszen a közvetett formák érvényesülése a képviseleti rendszerben

²⁸¹ 2013. évi CCXXXVIII. tv. a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról.

²⁸² PATYI (2013) 388.

intézményesült választott szervek által és eljárások során lehetséges. „A részvételi demokrácia nem csupán az információkhoz való hozzáférés lehetőségét biztosítja az állampolgárok számára, hanem a döntéshozatalban való részvételt és a közösségi döntések befolyásolására való képességet jelenti. [...] Nemzeti szinten jelenti a jó kormányzás koncepciójának kiteljesedését, annak felismerését, hogy a közérdek védelme nem csak a kormányzásért és a politikai eljárásért való felelősség, hanem felelősségvállalás egyben a civil társadalomért és a magánszektorért is.”²⁸³

A települési, területi önkormányzatok képviselő-testületei legitimitásukat a helyi önkormányzati választások eredményeként nyerik el. A választási rendszer határozza meg alapvetően azt, hogy a településeken lakó választópolgárok által a választás során kifejezésre juttatott preferencia miképpen nyilvánul meg a mandátumok kiosztása során. A képviselő-testület demokratikus legitimitációját attól a közösségtől nyeri el, amelynek képviselőtét ellátja. Az Alaptörvény rendelkezik a helyi választások alapvető szabályairól,²⁸⁴ a polgármesteri, képviselői mandátum elnyerésének szabályrendszerét további törvényi szabályozásra utalja.²⁸⁵ A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásának szabályozó rendszere az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, 2010-ben alapvető változásokon ment keresztül, mely a helyi önkormányzati képviselők számának drasztikus csökkenését eredményezte. Az önkormányzatiság biztosítékát látta a jogalkotó abban, hogy a képviselő-testületek számát nem változtatta, valamennyi településen, népességszámtól, földrajzi terület nagyságától függetlenül működik választott testület. A testületek létszámának erőteljes csökkenése elsősorban a megyei közgyűlések és a tízezer fő alatti települések esetében hozott érdemi változást.

Érdeemes rámutatni arra, hogy az új helyhatósági választási törvény megfelelést tartalmaz az Európai Tanács 1994. december 19-i 94/80/EK irányelvének, amely az állampolgárságtól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának a helyhatósági választásokon történő gyakorlására vonatkozik. A Maastrichti Szerződés teremtette meg az Unió valamennyi polgára számára azt a lehetőséget, hogy a lakóhelyük szerinti tagállam helyhatósági választásain – függetlenül attól, hogy ott rendelkeznek-e állampolgársággal – választójoggal rendelkezzenek és választhatók legyenek, méghozzá a

²⁸³ Részvételi Demokrácia – The Hunger Project <http://localdemocracy.net/2013/02/05/defining-participatory-local-democracy/> (2015.07.23.)

²⁸⁴ Alaptörvény 35. cikk.

²⁸⁵ 2010. évi L. tv. a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról, 2013. évi XXXVI. tv. a választási eljárásról.

lakóhelyük szerinti ország állampolgáraival azonos feltételek mellett.²⁸⁶ Az állampolgársági feltétel eltörlése elősegíti az uniós polgárok integrációját a lakóhelyük szerinti befogadó országban. A Szerződés nem feltételezi a tagállamok választási rendszereinek teljes harmonizálását. Az irányelv 3. cikke az uniós polgár számára, amennyiben nem állampolgára a lakóhelye szerinti tagállamnak, de az aktív és passzív választójog tekintetében teljesíti mindazon feltételeket, amelyeket az adott állam joga saját állampolgárai számára előír, biztosítja a jogosultságát arra, hogy a lakóhelye szerinti tagállamban a helyhatósági választásokon választó és választható legyen. Ezen kritériumrendszernek megfelelően került szabályozásra az Alaptörvényben a választójog a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán.

5.3. *Adminisztratív decentralizáció*

Az *adminisztratív decentralizáció* kérdésének vizsgálatakor a képviselő-testület a helyi közügyek igazgatása terén betöltött szerepkörét szükséges felvázolni egyrésztől, másrésztől pedig itt érdemes a helyi önkormányzatok társulására, mint az adminisztratív decentralizáció egyik megnyilvánulási formájára is utalni.

A helyi önkormányzatok, ideértve mind a települési, mind a területi önkormányzatokat elsődlegesen helyi közszolgáltatásokkal kapcsolatos feladat-és hatáskörök ellátásában vesznek részt. A hatósági, közhatalmi jellegű feladatellátás mára már másodlagossá vált, a területi önkormányzatok esetében még inkább szűkült mind a közszolgáltatások ellátása, mind pedig a hatósági jellegű hatáskörök gyakorlása.

A közszolgáltatások nyújtásában, a közhatalom gyakorlásában szerepet játszó önkormányzati szervek körében lényegi változást az Alaptörvény nem hozott, egyetlen új elem a kötelező társulás intézményének konstituálása. A helyi közügyek igazgatásának hangsúlyos eleme a továbbiakban is a képviselő-testület és a polgármester, valamint az önkormányzati hatósági igazgatásban is szerepet kapott a jegyző, az önkormányzat szerveként. A helyi önkormányzat szabályozási és igazgatási autonómiáját nem az Alaptörvény, hanem a helyi önkormányzati feladat-és hatásköröket meghatározó ágazati jogalkotás érintette jelentős mértékben. A helyi közszolgáltatások szervezésében, a közszolgáltatási feladatok ellátásában az állami szerepvállalás kiszélesedése meghatározó. Az államigazgatási és önkormányzati ügyek jelentős részének átrendeződése következett be, az államigazgatási ügyek terén a járási hivatalokhoz delegált hatáskörök sokasodtak. A jegyzőnek mint az államigazgatás helyi szereplőjének szerepe eliminálódott.

²⁸⁶ Maastrichti Szerződés 19. cikk.

A területi alapon szerveződött önkormányzatok együttműködési szabadságát a Charta az önkormányzatok egyesülési jogaként határozza meg,²⁸⁷ amely a közös érdekeltségű feladatok ellátásában, az önkormányzatok érdekeinek védelmében, valamint más államok önkormányzataival történő kooperációban nyilvánulhat meg. Az Alkotmány és az Ötv. szabályozási filozófiáját a szabad társulás joga és lehetősége hatotta át, kötelező társulásra vonatkozó előírás nem szerepelt. Az Ötv. keretjlegű szabályozást tartalmazott, majd 1997-től a társulási törvény,²⁸⁸ illetve 2004-től a kistérségi társulásokra vonatkozó szabályozás²⁸⁹ színesítette az összefogás, a horizontális jellegű kooperáció módozatait.

Az Alaptörvény szakított a települések szabad akaratán alapuló társulási modellel, lehetővé teszi olyan tartalmú törvényi szabályozás alkotását, amely kötelezővé teszi a helyi önkormányzati alapfeladat társulásban történő ellátását.²⁹⁰ A jogalkotó számára ezáltal lehetőséget teremt, hogy egyszerű többséggel elfogadott törvényben kényszertársulást írjon elő. A korábbi keretjlegű szabályozással szemben az Möt. előírásai szigorú formakényszert jelentenek a helyi önkormányzatok közötti társulásokra vonatkozóan, hiszen csak a jogi személyiséggel rendelkező társulást ismeri el.

Az európai tendenciákat tekintve azonban megállapítható, hogy nem egyedülálló a kötelező társulások előírása az önkormányzati feladatellátásban, példaként kiemelhető a rendkívül sokféle társulási formát alkalmazó francia önkormányzati rendszer. A kötelező társulási formák előírása, a társulásokat állami forrásokkal ösztönző rendszerek működtetése mindenekelőtt azokban az államokban jellemző, amelyekben a településközpontúság az uralkodó, emellett pedig elaprózott településhálózattal rendelkeznek.

5.4. Fiskális föderalizmus

A decentralizáció további értelmezési lehetősége, a *pénzügyi autonómia*. Az önkormányzati feladatok és gazdálkodás alapösszefüggéseinek vizsgálatokor indokolt röviden kitérni a *fiskális föderalizmust*²⁹¹ jellemző sajátosságokra. A föderáció értelmezése ebből a nézőpontból azon alkotmányi, alaptörvényi rendelkezéseket foglalja magában, amelyek szerint a kormányzat különböző szintjei között feladat-és hatáskör megosztás alakul ki,

²⁸⁷ Charta10. cikk.

²⁸⁸ 1997. évi CXXXV. tv. a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről.

²⁸⁹ 2004. évi CVII. tv. a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról.

²⁹⁰ Alaptörvény 34. cikk (2) bekezdés.

²⁹¹ A fiskális föderalizmus fogalmát többféle értelemben is használja a közpénzügyekkel foglalkozó szakirodalom. A fiskális politika a gazdaságpolitikának az a területe, amely az államháztartás bevételeinek és kiadásainak befolyásolására irányul. A föderalizmus általános jelentéséből kiindulva értelmezhető a fiskális föderalizmus többek között föderális állam-berendezkedés esetén, az Európai Unió és tagállamai viszonyrendszerében, valamint az állami funkciók decentralizált ellátása során.

meghatározásra kerül, hogy az állam mely funkcionális és gazdasági területen biztosít kompetenciát decentralizált szervezetei számára. A centralizáció – decentralizáció összefüggése tehát alapvetően azt határozza meg, hogy mely közszolgáltatások kerülhetnek ellátásra központi, kormányzati szinten és melyek valósulhatnak meg területi, helyi decentralizált szinten.

A forrásorientációra épülő rendszer leglényegesebb elemét a normatív állami hozzájárulások képezték, a helyi önkormányzatok bevételei közül meghatározó részt képviseltek. A normatív alap az egyes önkormányzatok számára átláthatóságot jelentett, garanciát az azonos mértékű támogatásra, az esélyegyenlőség érvényesülésére. A támogatás alanyi jogon megillette az önkormányzatokat, a jogcímeiket és a támogatások mértékét a mindenkorai költségvetési törvény tartalmazta. Az állami normatív finanszírozás előre kiszámítható bevételi forrást képezett az önkormányzat működésében, amelyet a települések lakosságával, egyes korcsoportokkal, intézményi ellátottakkal arányosan állapított meg a települési és területi önkormányzatok számára az Országgyűlés. Lényeges kiemelni, hogy a normatív állami támogatások esetében nem érvényesült felhasználási kötöttség, ez a támogatási forma egyfajta redistribúció eredménye volt.²⁹²

Megállapítható azonban, hogy már az 1990-es évek közepére kiütköztek – az egyes álláspontok szerint túlzott – decentralizációból fakadó negatív hatások. A rendszerben egyszerre voltak jelen a feladatok ellátásához szükséges források elégtelensége és a kihasználatlan kapacitások. Mindez párosult a helyi önkormányzatok számára jelentős önállóságot biztosító gazdálkodási szabályozórendszerrel, amely az eladósodási folyamatnak sem tudott gátat vetni. A 2010-et követő feltartóztathatlannak tűnő változások elsődleges kiváltó oka a helyi önkormányzati funkciókat érintően az önkormányzatok eladósodása volt, különösen a megyei önkormányzatokat érintette ez a folyamat. Az önkormányzatok eladósodása 2006. évi önkormányzati választásokat követően gyorsult fel, amelyet Vígvári András atipikus eladósodási folyamatként írt le. Miért nem volt tipikusnak tekinthető a folyamat? Egyrészt azért, mert rövidebb-hosszabb ideig pénztartalékként funkcionált, nem került közvetlenül, célhoz kötötten felhasználásra, arbitrázsműveletekre fordítódott, másrészt pedig a bankok szerepe, a rövidtávú üzleti érdekek érvényesítése döntő mértékben érvényesült.²⁹³

²⁹² „...a képződő központi adóknak csak korlátozott mértékű helyben hagyása lehetséges annak érdekében, hogy a széles felelősségű, és nagy számú önkormányzatok mindegyike számára garantálni lehessen a közszolgáltatásaihoz a megfelelő jövedelmi viszonyokat.” PITTI-VARGA 1995, 43.

²⁹³ VÍGVÁRI András: Atipikus önkormányzati eladósodás Magyarországon. Közgazdasági Szemle LVI. évf. 2009. július-augusztus 710.

A helyi önkormányzati rendszer átalakítása egy decentralizált struktúra keretei között megvalósult helyi közfeladat-centralizációs folyamatként értelmezhető. Az új, a közfeladatok ellátásában nagyfokú centralizációt eredményező szabályozási rendszer szoros összefüggésben állt a helyi önkormányzatok pénzügyi konszolidációs folyamatával. A pénzügyi és költségvetési pozíciók változásával kapcsolatos szakértői tanulmányok²⁹⁴ azt támasztják alá ugyanakkor, hogy az államosított szolgáltatások esetében a helyi önkormányzatok kevésbé képesek befolyásolni a közszolgáltatások nyújtását. A jogalkotó az ágazati jogszabályokban ugyan szabályozza a befolyásolás lehetséges eszközeit, azonban kétséges, hogy a szolgáltatások színvonalára mennyibe képesek hatni a helyi testületek.

A korábbi Alkotmánnyal szemben az Alaptörvény új költségvetési és pénzügyi előírásokat is tartalmaz, azonban a helyi pénzügyek reformja nem képezte az Alaptörvény szabályozásának tárgyát. Az új gazdasági alkotmány explicite meghatározza a költségvetési gazdálkodás alapelveit, ugyanakkor jelentős korlátozási lehetőséget biztosít a helyi önkormányzatok kötelezettséget keletkeztető jogügyleteire nézve, amennyiben az a Kormány jóváhagyásához köthető. Az Alapvetés c. fejezet N) cikke kötelezi az önkormányzatokat a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvének betartására. Az állam c. fejezet 34. cikk (5) bekezdésében foglaltak szerint törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti. A 2011. évi CXCVI. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról tartalmazza a kölcsönfelvételre vonatkozó részletes szabályokat.

A pénzügyi-gazdálkodási szisztéma kapcsán a funkcionalitás is említésre érdemes. Az új önkormányzati szabályozó rendszer összhangban áll a korábbi szabályozással a helyi önkormányzatok feladatrendszerét illetően. A kötelező és az önként vállalt feladatok – hasonlóan a korábbiakhoz – szétválasztásra kerültek egymástól.²⁹⁵ Az általános hatáskör elve továbbra is meghatározó a helyi önkormányzatok funkcionalitásában. A kötelező feladatokat törvény határozza meg, az Möt. keretjellegetű rendelkezéseit tartalommal az ágazati jogszabályok töltik ki. A helyi önkormányzatok feladatainak átstrukturálódása a funkcionalitást alapvetően érintette. Az állam térnyerése a helyi közszolgáltatások nyújtásában a szubszidiaritás elvének érvényesülését a helyi közügyek igazgatásában kedvezőtlenül befolyásolta.

²⁹⁴ SZAMEL (2012) 28.

²⁹⁵ A helyi önkormányzati feladat-és hatáskörökről bővebb elemzés olvasható: HOFFMAN 2013, 10–18.

A decentralizáció a helyi közszolgáltatások nyújtásának mennyisége és minősége szempontjából meghatározó jelentőséggel bír, ez az a szegmens, amely a lokális közösségek számára leginkább érzékelhető. A posztszocialista országok, így hazánk helyi, területi önkormányzati rendszereinek kialakításában rendkívül komoly szerepet játszott, éppen a „centralista örökség” lebontásának folyamatában.

A magyar önkormányzati rendszerben 2010 után bekövetkezett alapvető változások ismét egy markáns centralizációs folyamat részének tekinthetők, a jó kormányzás általános filozófiájába, egy koordinatív, többszintű és többszereplős, komplex döntéshozatali mechanizmusába nehezen illeszthetők. A recentralizáció folyamata a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásában oly nagymértékű változásokat hozott, amely a helyi közügyek lényegi részét érintette. A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköreállítását jellemző általános felhatalmazás elvi alapjai meggyengültek, a decentralizáció és a szubszidiaritás elve a korábbiakhoz képest korlátozottabb mértékben érvényesül.

A túlzott decentralizáció azonban leronthatja a működőképességet, a magas színvonalú, területileg kiegyensúlyozott közszolgáltatások nyújtását is veszélyeztetheti. Egy modern, demokratikus állam önkormányzatiságának alapja a decentralizáció és a szubszidiaritás, azonban a feladat-és hatáskör telepítés rendszere elengedhetetlen, hogy igazodjon az állam-önkormányzat feladat- és hatáskör megosztása kialakult szakmai logikájához, a gazdasági teljesítőképességhez, a helyi közszolgáltatások iránti igények lehetőleg azonos színvonalú kielégítéséhez.

6. Az Alaptörvény helyi önkormányzatokat érintő rendelkezései

Az Alaptörvény helyi önkormányzati rendszert érintő rendelkezései alapvetően eltérő szemléletmódot tükröznek a korábbi Alkotmányban foglalt szabályozáshoz képest, annak ellenére, hogy az alaptörvényi szabályozás több rendelkezést is változatlan formában vett át az Alkotmányból.²⁹⁶ *Patyi* András véleménye szerint ezt az eltérő megközelítést leginkább az teszi szemléletessé, ami az Alaptörvényből hiányzik.²⁹⁷

Az Alaptörvény a helyi önkormányzatok jogállására, feladataira vonatkozó rendelkezéseket „Az Állam” c. részben taglalja, e szerkezeti felépítésből is világosan következik, hogy az államszervezet szerves részének tekinti a helyi önkormányzatokat, ugyanakkor változatlanul érvényesül az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás szétválasztása. Az Alaptörvény 31. cikkében rögzíti, hogy Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom

²⁹⁶ PATYI András – VARGA ZS. András: Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében). (Szerk. Varga Zs. András) Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2012. 308.

²⁹⁷ PATYI (2013) 384.

gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. Az Alaptörvényből rendelkezéseiből eredően a helyi önkormányzatok alapvetően a helyi közügyek intézésére és a helyi közhatalom gyakorlására hivatottak. Az Alaptörvény alapján tovább él a helyi önkormányzat feladat-és hatáskörét illető közvetlen hatalomgyakorlás helyi népszavazás formájában, amelynek szabályait törvény határozza meg.

A helyi közügyek intézésének alaptörvényi megfogalmazása is érdemes egy rövid bemutatásra (részletesen 6. fejezet 2.). A „helyi közügyek intézése” jelenti azt a feladat-és hatásköri meghatározást, amely az alkotmányi szabályozás szintjén az önkormányzat autonóm mozgástereként definiálható, azonban a „helyi közügyek intézését” a helyi önkormányzat kizárólag törvény keretei között gyakorolhatja.

7. Az önkormányzatiság a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának tükrében

Magyarország 1990-ben vált az Európa Tanács tagjává, ezt követően nyílt lehetősége az olyan egyezményekhez történő csatlakozásra, amelynek csak a tagállamok lehetnek részesei. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját 1985. október 15-én fogadták el, ezen időponttól vált nyitottá az aláírás érdekében a tagok számára, majd 1988. szeptember 1-jén lépett hatályba. A Charta az Európa Tanács azon egyezményeinek körébe tartozik, amelyek a helyi demokrácia alapvető értékeit meghatározva azok érvényesítését, fejlesztését tűzte ki célként. A helyi demokráciával összefüggő és a határon átnyúló együttműködésekkel kapcsolatos egyezmények sorában említendő még az Európai Keretegyezmény a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről (ETS No. 106.) és a Külföldiek Helyi Közéletben Való Részvételéről szóló Egyezmény (ETS No. 144.) is. Az első olyan nemzetközi szinten kötelező szerződés, amely a helyi közösségek és választott önkormányzataik számára jogokat biztosít. Lefekteti a közösségek demokratikus működésének alapelveit, és elsőként rögzíti a helyi közösségek számára a hatáskörök decentralizálásának elvét, amely megfelelő pénzügyi források átadását is feltételezi.

Az Európa Tanács joga a *nemzetközi jog részét* képezi, egyezményei többoldalú, multilaterális nemzetközi szerződések, amelyek arra hivatottak, hogy a jogi koherencia minimális szintjét garantálják Európában. Az Európa Tanács egyezményei többféle elnevezést is viselhetnek (*conventions, agreements, arrangements, charters, codes, outline of framework conventions*), azonban ennek nincs jogi relevanciája. A *chartáknak* általában az a fő jellegzetességük, hogy szabadságot biztosítanak a szerződő államoknak a kötelezettségvállalások közötti

választásra.²⁹⁸ A Charta esetében a részes államnak az I. részben rögzített kötelezettségvállalások közül legalább húsz szakaszt magára nézve kötelezőnek kell elismernie, amelyek magukban foglalják a tíz legfőbb rendelkezést.²⁹⁹ A legfőbb alapelvek, amelyeket a részes államoknak el kell fogadniuk, és amelyekkel összefüggésben fenntartásra nincs lehetőség, a következőkben foglalhatók össze: az állampolgárok joga a helyi közügyek intézésében való részvételre, a helyi közösségek alapvető jogai az autonómiához és az önkormányzáshoz, képviselő-testületeik megválasztásához és saját hatáskörök gyakorlásához, igazgatási szervezetek létrehozásához és pénzügyi forrásokhoz; illetőleg a bírósági védelemhez való jog más szervek beavatkozása esetére.

Az ET egyezményei általában tartalmazzák azt a *felügyeleti mechanizmust*, amely a kötelezettségvállalások teljesítésének kontrollját szolgálják. Egyes egyezmények egyéni, míg mások közösségi, sőt államközi panaszrendszert állítottak fel.³⁰⁰ A Charta azonban mindeddig nem szabályozott felügyeleti mechanizmust, bár a szakmai vitákban korábban felmerült a bírósági felügyelet intézményének a megteremtése, azonban ennek realitása kétséges.³⁰¹ Az információadási kötelezettséget nevesíti mindössze, azon jogalkotó tevékenységről, intézkedésről, amelyet a részes állam a Charta előírásainak való megfelelés érdekében hozott.³⁰² A felügyeleti rendszer hiánya veszélyeztetheti az egyezmények érvényesülését. A Parlamenti Közgyűlésnek 1993-ig nem volt módja, hogy ellenőrizze a kötelezettségek teljesítését. A testület először az új tagállamokra vonatkozóan fogadott el ilyen rendelkezést,³⁰³ majd 1994-ben kiterjesztették az eljárást valamennyi tagállamra, az államok közötti egyenlőség jegyében.³⁰⁴ A Miniszteri Bizottság 1994-ben vezette be a téma szerinti folyamatos megfigyelés módszerét, amely eljárás konstruktív és bizalmas párbeszéd, valamint fokozott tagállami–bizottsági együttműködésen alapul. A Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa biztosítja, hogy a Chartában és Kiegészítő Jegyzőkönyvében lefektetett alapvető értékek, a helyi demokrácia érvényesülése rendszeres monitoring eljárás

²⁹⁸ Florence BENOÎT-ROHMER – Heinrich KLEBES: Council of Europe Law. Towards a Pan-European Legal Area. Council of Europe, 2005 94-98.

²⁹⁹ Charta 12. cikk.

³⁰⁰ BENOÎT-ROHMER – KLEBES i.m. 103-104. Példaként említhető az Emberi Jogok Európai Egyezményének rendszere, amely egyáltalán nem hasonlít más Tanácsi egyezmények által felállított politikai mechanizmusokhoz. Az Európai Szociális Charta (ETS No. 35.) által rögzített kétszintű rendszer is említésre érdemes.

³⁰¹ Ezt a megállapítást támasztja alá Szente Zoltán. SZENTE Zoltán Az Európai Önkormányzati Charta végrehajtásának monitoringja az Európa Tanács gyakorlatában. Új Magyar Közigazgatás 2014. március 7. évfolyam 1. szám 24.

³⁰² Charta 14. cikk.

³⁰³ Order No. 418 – Halonen Order.

³⁰⁴ Resolution 1031 (1994) on the honouring of commitments entered into by member states when joining the Council of Europe <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta94/ERES1031.htm> (2015. 07.06.)

keretében vizsgálatra kerüljön. A tematikus monitoring a Titkárság memorandumában részletezett eljárás szerint folyik.³⁰⁵ A Kongresszus a monitoring eljárással összefüggésben határozatot fogadott el 2010-ben, ebben definiálta az érvényesítendő alapvető követelményeket, az eljárási szabályokat, valamint a helyszíni látogatások és vizsgálatok résztvevőivel szemben támasztott elvárásokat. A helyi demokráciával, a helyi és regionális önkormányzatokkal összefüggő folyamatos változásokra tekintettel szükségesnek ítéli meg, hogy legalább ötévente egy alkalommal valamennyi tagállamban monitoring eljárásra kerüljön sor. A megállapítások alapján a Kongresszus és a tagállamok nyílt és konstruktív párbeszédet folytathatnak az európai önkormányzatiság alapértékeinek megvalósulásáról.³⁰⁶ A 2010-ben elfogadott szabályok 2012-ben ismét felülvizsgálatra kerültek.³⁰⁷

Az ET egyezményei nem rendelkeznek az államok belső jogába történő átültetésről (*transzformáció*), az az államok mérlegelésén múlik, és alkotmányi szabályozásuktól függ. Ugyanígy a belső jogi kötőerejüket illetően sem találhatók rendelkezések, a részes államok különféle megoldásokat alkalmazhatnak ezen a területen.³⁰⁸ Az államok felelőssége, hogy a vállalt kötelezettségeiknek belső jogrendjükben érvényt szerezzenek. A nemzetközi gyakorlatban ennek alapvetően háromféle technikája létezik: (1) az állam végrehajtási jellegű belső jogszabályokat alkot, (2) belső jogforrási rendszerében ugyanazon tartalommal jogszabályt alkot, mintegy megkettőzve kötelezettségeit (dualista gyakorlat), (3) a belső jog részének tekinti, külön jogalkotási aktus nélkül érvényesíti (monista gyakorlat).³⁰⁹ A Chartához hazánk 1992-ben csatlakozott, a dokumentum 1994 márciusában került ratifikálásra,³¹⁰ ugyanebben az évben július 1-jén lépett hatályba, azonban csak az 1997. évi XV. törvény rendelkezett a kihirdetéséről.³¹¹ A Chartával összefüggésben megállapítható, hogy hazánk, mint részes állam a Chartában, mint nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségeinek a törvényi kihirdetés késedelmétől függetlenül eleget tett.

³⁰⁵ Monitor/Inf (2004)3. Compliance with Member States' Commitments. The Committee of Ministers' Monitoring Procedures <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=740173&Site=CM> (2015. 07.06.)

³⁰⁶ Resolution 307 (2010) on Procedures for monitoring the obligations and commitments entered into by the Council of Europe member states in respect of their ratification of the European Charter of Local Self-Government (ETS No. 122) <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=RES%282010%29307&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679> (2015.07.06.)

³⁰⁷ Resolution 337 (2012) New Rules of Procedure of the Congress and its chambers.

³⁰⁸ BENOÎT-ROHMER – KLEBES i.m. 115-126.

³⁰⁹ BLUTMAN László – CSATLÓS Erzsébet – SCHIFFNER Imola: A nemzetközi jog hatása a magyar joggyakorlatra HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft, Budapest 2014. 29-30.

³¹⁰ <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=122&CM=1&DF=&CL=ENG> (2015.07.06.)

³¹¹ Az 1997. évi XV. törvényhez fűzött indokolás szerint mivel az egyezmény a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. tv. értelmében törvényhozási tárgyát érint, továbbá az egyezményt az Országgyűlés erősítette meg, ezért a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 1982. évi 27. tvr. 13. § (1) bekezdése alapján azt törvénnyel kell kihirdetni.

A Charta mint nemzetközi szerződés, alapját képezi a helyi önkormányzás európai értelemben vett általános értékrendszerének, elvi jelentőségű a decentralizáció és a szubszidiaritás érvényre juttatása szemszögéből. A Charta hatályba lépése óta az abban részes tagállamok önkormányzati szisztémájával szemben megfogalmazott kritériumok a Tanács szerveinek dokumentumaiban, különösen a monitoring-jelentésekben öltöttek alakot. Sente Zoltán álláspontja szerint „[...] a Charta alapelveinek és előírásainak értelmezése ma már olyan gazdag és részletesen kimunkált, hogy a szöveg szigorú nyelvtani értelmezésére való hivatkozás ma már inkább a különállás vagy a tájékozatlanság érzetét kelti.”³¹² Ezzel a véleménnyel összefüggésben azonban szükséges ismételtén rámutatni arra, hogy a Charta természetét tekintve nemzetközi szerződés, amelyre vonatkozik a nemzetközi szerződések jogát kodifikáló 1969. évi bécsi egyezmény. A hivatkozott bécsi egyezménnyel összefüggésben Bodnár László konstatálta, hogy „A nemzetközi szerződések jogát kodifikáló 1969. évi bécsi egyezményben elismerést nyert a nemzetközi jogi *ius cogens* intézménye, amely radikálisan áttörte azt az állami szuverenitásból eredő jogosítványt, hogy ti. csak az állam mint jogalkotó részvételével létrehozott nemzetközi jogi norma kötelezheti az államot.”³¹³ Az Egyezmény³¹⁴ III. részében részletezi a szerződések értelmezésével összefüggő rendelkezéseket, a nyelvtani értelmezésnek biztosítva elsődlegességet, egyúttal meghatározza azt is, hogy a szövegösszefüggésbe tartozó dokumentumnak mi tekinthető.³¹⁵ Ebben a relációban a szöveghű értelmezés kizárólagossággal rendelkezik, tehát a Kongresszus és szervei által a Charta alapelvei kapcsán kifejtett részletes tartalom ennek függvényében bírhat jogi következményekkel a szerződésben részes államokra nézve. Ezt támasztja alá Molnár Tamás megállapítása: „Az államok maguk a nemzetközi jogi normák megalkotói, azok végrehajtói, továbbá a nemzetköz jog értelmezése, illetve a felmerülő jogviták megoldása is az esetek döntő többségében nem kerül ki az érintett államok kezéből.”³¹⁶

³¹² SZENTE (2014) 28.

³¹³ BODNÁR László: A nemzetközi szerződések és az állam. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1987 10.

³¹⁴ 1987. évi 12. törvényerejű rendelet a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről.

³¹⁵ „31. cikk 1. A szerződést jóhiszeműen, kifejezéseinek szövegösszefüggésükben szokásos értelme szerint valamint tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni. 2. A szerződés értelmezése céljából a szerződésnek a bevezető részt és a mellékleteit is magában foglaló szövegén túl a szövegösszefüggésbe tartozónak kell tekinteni: a) bármely, a szerződéssel összefüggő olyan megállapodást, amely valamennyi részes fél között a szerződés megkötésével kapcsolatban jött létre; b) bármely okmányt, amelyet egy vagy több részes fél készített a szerződés megkötésével kapcsolatban és amelyet a többi részes fél a szerződésre vonatkozó okmánynak ismer el.”

³¹⁶ MOLNÁR Tamás: A nemzetközi eredetű normák beépülése a magyar jogrendszerbe. Dialóg Campus Kiadó – Dóm Kiadó Budapest-Pécs 2013. 22.

8. A helyi önkormányzáshoz való jog definíciója a Chartában

A továbbiakban az Alaptörvény 25. cikke (2) bekezdésének c) pontjának³¹⁷ a vizsgálatára kerül sor, arra a kérdésre keresve a választ, hogy „*az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatánál a nemzetközi jogi norma alkotmányos mércéje lehet e rendeleteknek.*”³¹⁸

A helyi önkormányzáshoz való jog definíciója eltérően jelenik meg hazai és nemzetközi normákban, dokumentumokban. A közös jelentéstartalom a helyi közügyek igazgatásában, a települések lakosságának közszolgáltatásokkal való ellátásában, a helyi közösség képviseletében és a települések választópolgárainak a helyi közhatalom gyakorlásába történő bevonásában összegezhető.

A helyi önkormányzáshoz való jog nem tekinthető azonos jelentéstartalommal bíró fogalomnak a helyi önkormányzattal, azonban mint ahogy a helyi önkormányzáshoz való jog jelentéstartalma egzakt fogalommal nem írható le, úgy a helyi önkormányzat sem definiálható egységesen.³¹⁹

A Charta 3. cikkében³²⁰ foglalt meghatározás szerint a helyi önkormányzás jogot és képességet jelent a közügyek igazgatásának lényegi részére vonatkozóan. Fontos, hogy a Charta az önkormányzásnak nemcsak a jogát emeli ki, hanem egyenrangú feltételként az önkormányzáshoz való jog gyakorlásának képességet is megjeleníti. A helyi önkormányzás joga önmagában nem értelmezhető, az önkormányzási képességgel párosul, hiszen az önkormányzatnak *képesnek is kell lennie* a közügyek lényegét érintően az igazgatásra. A képesség egyrésztől feltételezi a helyi közügyek minél szélesebb körének az önkormányzatok számára feladat- és hatáskörként történő meghatározását. Másrészt pedig szorosan kötődik a decentralizáció elvének érvényesüléséhez, a helyi közügyekben önálló, független döntés meglétéhez, illetőleg a feladat- és hatáskör gyakorlás pénzügyi-gazdasági feltételeinek biztosításához. A helyi közügyek igazgatása terén a decentralizáció és a szubszidiaritás elvének ugyan meghatározó mértékben érvényesülnie kell, azonban a feladat-és hatáskör

³¹⁷ „25. cikk (2) A bíróság dönt

...

c) az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről;”

³¹⁸ BLUTMAN – CSATLÓS – SCHIFFNER: i.m. 361. A szerzők az Alkotmánybíróság 774/B/2000. AB határozatával foglalkoztak ebben a körben.

³¹⁹ A helyi önkormányzat fogalmának meghatározásával kapcsolatos definíciós kísérletről ld. pl. FÁBIÁN (2016) 35-40.

³²⁰ „3. cikk A helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében. 2. E jogot olyan tanácsok vagy testületek gyakorolják, amelyeknek tagjait egyenlő, közvetlen és általános választójogon alapuló szabad és titkos szavazással választják, és amelyeknek felelős végrehajtó szervekkel is rendelkezhetnek. E rendelkezés semmilyen módon nem érinti az állampolgári gyűléseknek, a népszavazásnak vagy a közvetlen állampolgári részvétel egyéb formájának igénybe vételét ott, ahol azt jogszabály megengedi.”

telepítés rendszerének igazodnia kell az állami-önkormányzati feladat- és hatáskörgyakorlás kialakult szakmai logikájához, a gazdasági teljesítőképességhez, a helyi közszolgáltatások iránti igények lehetőleg azonos színvonalú kielégítéséhez. A decentralizáció mértéke, amely meghatározó a közszolgáltatások mennyisége és minősége szempontjából is, folyamatos vita tárgyát képezi. A posztoszocialista országok helyi, területi önkormányzati rendszereinek kialakításában komoly szerepet kapott, éppen a „centralista örökség” lebontásának folyamatában. A túlzott decentralizáció azonban leronthatja a működőképességet, a magas színvonalú, területileg kiegyensúlyozott közszolgáltatások nyújtását is veszélyeztetheti. A posztoszocialista országok esetében a decentralizáció mértéke, amely meghatározó a közszolgáltatások mennyisége és minősége szempontjából is, folyamatos vita tárgyát képezi. A posztoszocialista országok helyi, területi önkormányzati rendszereinek kialakításában komoly szerepet kapott, éppen a „centralista örökség” lebontásának folyamatában. A túlzott decentralizáció azonban leronthatja a működőképességet, a magas színvonalú, területileg kiegyensúlyozott közszolgáltatások nyújtását is veszélyeztetheti. A posztoszocialista országok esetében *Gorzela*k azonosította a helyi önkormányzáshoz fűződő mítoszokat, hamis várakozásokat.³²¹

A Charta továbbá azt is rögzíti, hogy az önkormányzás jogát testületek gyakorolják, melyekkel összefüggésben a tagok választására vonatkozóan határoz meg követelményt: egyenlő, általános és közvetlen választást, valamint szabad és titkos szavazást. A helyi önkormányzás terjedelmét, tartalmát illetően a Charta 4. cikkében³²² foglaltak vehetők alapul. A helyi önkormányzatok alapvető feladatai és hatáskörei alkotmányban, vagy törvényi szintű jogszabályban határozhatók meg. Az állam hatáskört adhat át az önkormányzatoknak, azonban ezt csak jogszabályi keretek között teheti meg. A hatáskör delegálásával kapcsolatosan nem egyszerű végrehajtási funkció gyakorlását tartja kívánatosnak, hanem azt is szem előtt kell tartani, hogy az önkormányzatok a helyi körülményekhez igazodva

³²¹ Idézi: Michal ILLNER (1999) 27.

³²² „1. A helyi önkormányzatok alapvető hatáskörét és feladatait az Alkotmány vagy törvény rendezi. Azonban ez a rendelkezés nem akadályozhatja azt, hogy – jogszabályi keretek között – a helyi önkormányzatokat speciális célból hatás- és feladatkörrel ruházzák fel. 2. A helyi önkormányzatok – jogszabályi keretek között – teljes döntési jogosultsággal rendelkeznek minden olyan ügyben, amely nincs kivonva hatáskörükből és bármely más közigazgatási szerv hatáskörébe sincs utalva. 3. A közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania. A feladatoknak más közigazgatási szervre történő átruházása a feladat természetétől és nagyságától, valamint hatékonysági és gazdaságossági követelményektől függ. 4. A helyi önkormányzatok hatásköre általában teljes és kizárólagos. Ezt más központi vagy regionális közigazgatási szerv nem vonhatja el, és nem korlátozhatja, kivéve, ha ezt törvény lehetővé teszi. 5. Ha a helyi önkormányzatokra központi vagy regionális közigazgatási szerv hatáskört ruház át, a helyi önkormányzatok az átruházott hatáskört – amennyiben lehetséges – a helyi körülményekhez igazítva gyakorolhatják. 6. Lehetőség szerint a tervezési és döntéshozatali eljárás során, megfelelő időben és formában, ki kell kérni minden olyan ügyben a helyi önkormányzat véleményét, amely őket közvetlenül érinti.”

gyakorolják átruházott hatásköreiket, valóságos decentralizált döntéshozatal során. A Charta ily módon megkülönbözteti az eredeti és az állam által átruházott hatásköröket. A hazai szabályozás a helyi közügyek igazgatását egységes egészként kezeli, a jogalkotói hatáskör esetében megkülönbözteti az eredeti és a származékos, végrehajtási hatáskört.

Kizárja a Charta a párhuzamos, állami-önkormányzati hatáskör gyakorlását azzal, hogy a helyi önkormányzat minden olyan ügyben korlátlan hatáskörrel rendelkezik, amelyet nem vontak ki hatásköréből, illetve a hatáskört más közigazgatási szerv nem gyakorolja. Megjegyzendő, hogy a Charta ebből a szempontból természetjogi alapokon áll. Ez a megállapítás arra alapozható, hogy az önkormányzatokat eredetileg megillető hatásköröket tételez fel, amelyeket a „kivonás” eredményeként más szerv gyakorol. Fontos kiemelni azonban azt is, hogy a helyi önkormányzat a döntési jogát csak jogszabályi keretek között gyakorolhatja, függetlenül attól, hogy eredetileg az önkormányzatot megillető, vagy delegált a hatáskör. Az önkormányzatok felhatalmazása a Charta megközelítése szempontjából általában teljes és kizárólagos. E felhatalmazásra vonatkozó rendelkezés összhangban áll azzal a követelménnyel, hogy a helyi önkormányzatok törvény keretei között gyakorolhatják hatásköreiket, a törvényalkotó által meghatározott közfeladatok ellátásában. Rendelkezik a hatáskörelvonás tilalmáról is, erre csak törvényben meghatározott esetben kerülhet sor.

A Charta 4. cikk 3. pontjában elvi éllel szögezi le a szubszidiaritás elvének megfelelő feladat- és hatáskörmegosztást az állam és a helyi önkormányzatok között: alapvető követelmény, hogy a közfeladatokat az állampolgárokhoz legközelebbi szinten kell megvalósítani. A szubszidiaritás elvének az önkormányzatiság szempontjából egy lényegi elemét Rinaldo Locatelli a következőképpen emelte ki: *„A központi hatóságoknak nem kell beavatkozniuk, csak akkor, ha a területi képviselőknek nem áll módjukban kielégíteni az állampolgárok különböző igényeit. A közügyek ezen fontos részének mértéke és a központi hatóságok hatásköre korlátozásának mértéke a szubszidiaritás elvében rejlik.”*³²³ A Charta alapvető jellegű rendelkezésein túl kiemelendő az egyeztetési eljárások fontossága az önkormányzatokat érintő minden ügyben.

A Charta az önkormányzatok működésével kapcsolatban garanciális elemeket is meghatároz. Rendelkezik a helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletének biztosításáról, a szervezeti, személyzeti, szabályozási, gazdálkodási autonómiáról, a társulási szabadságról, valamint az önkormányzati jogok bírósági védelméről és az önkormányzat

³²³ Rinaldo LOCATELLI: A magyar önkormányzati reformról az Európa Tanács szemszögéből. In: Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai (szerk. Verebélyi Imre) Magyar Közigazgatási Intézet Budapest, 2000 52.

területi integritásának biztosításáról. A helyi önkormányzás jogi védelmével összefüggésben olyan típusú szabályozás felel meg a Charta követelményrendszerének, amelyben a helyi önkormányzatok jogosultak jogorvoslatot igénybe venni hatáskörük szabad gyakorlása és az önkormányzás olyan elveinek tiszteletben tartása érdekében, amelyet az alkotmány vagy belső törvényhozás szentesít.³²⁴

9. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája az Alkotmánybíróság gyakorlatában

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatát illetően rendkívül ritka esetben³²⁵ történt utalás a Chartára, annak ellenére, hogy különösen a korai időszakban az önkormányzatok jogvédelmével összefüggő ügyek tetemes részt képviseltek.³²⁶

Az AB érvelését illetően a Chartával összefüggésben többféle lehetőség merül fel: (1) az indítványozó részéről képezi érvelés alapját, (2) az AB hivatkozik a Chartára, említi, illetve tartalmilag is reagál, így az megjelenik a döntésben vagy párhuzamos indokolásban, illetve különvéleményben. Az is előfordulhat, hogy az AB nem minden esetben reagál a Chartára történő utalásra, az indokolásban nem követhető nyomon, hogy miként értékeli az alapjogvédelmi funkció gyakorlása során a nemzetközi kötelezettség betartását. Az indokolási követelmény kifejezett és megindokolt kétség³²⁷ esetén sem minden esetben jut érvényre. Emellett feltárandó az is, hogy a nemzetközi kötelezettség vizsgálata milyen funkciót tölt be az értelmezés során, az alapjog tartalmának védelme esetében.

Amint az a következő áttekintésből látható, több esetben anélkül került említésre a Charta, hogy bármely konkrét alapelvi illetőleg más rendelkezésére történt volna hivatkozás. Az esetek feldolgozása szempontjából nyilvánvalóan azon döntések érdemelnek figyelmet, amelyekben az AB valamely önkormányzati alapjog védelmének megalapozásához hívta segítségül a Charta egyes, az előzőekben vázolt rendelkezéseit. Azon döntések, amelyek nem az önkormányzáshoz való jogot érintik, illetve annak tartalmi elemeit taglalják, csupán „ornamentikus” jelleggel hívják fel a Chartát, a téma szempontjából nem bírnak relevanciával. Az AB gyakorlatának feltárásakor vizsgálat tárgyát képezte egyrészt a döntések időbelisége, illetőleg az, hogy mely önkormányzati alapjog értelmezése során játszott szerepet a Charta, vagyis a Charta mely rendelkezése támaszthatja alá az alkotmányos védelmet, segítheti elő a

³²⁴ Charta 11. cikk

³²⁵ 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, 1/2013. (I. 7.) AB határozat, 31/2010. (III. 25.) AB határozat, 121/2009 (XII. 17.) AB határozat, 61/2003. (XI. 16.) AB határozat, 67/1991. (XII. 21.) AB határozat, 3105/2014. (IV. 17.) AB végzés, 1143/B/2009. AB végzés, 1044/B/1997. AB határozat, 41/B/1993. AB határozat, 774/B/2000. AB határozat, 1/D/1998. AB végzés, 751/B/1997. AB végzés.

³²⁶ Sólyom László az esetek számát az első tíz évben 15-20%-ra becsülte. SÓLYOM László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest 2001. 772.

³²⁷ BLUTMAN i.m. 306-307.

jogvédelmi funkció gyakorlását. Az időbeliségnek csak abból a szempontból tulajdonítható jelentőség, hogy a Charta magyar jogba történő átültetését megelőzően, vagy azt követően történik rá hivatkozás. A kormányzati filozófia esetleges változása szempontjából az esetek nem kerültek elemzésre. További szempontot képezett annak elemzése is, hogy az indítványozó hivatkozott-e a Charta valamely alapelvi jellegű rendelkezésére, vagy maga az AB hívta fel a Charta előírását. Amennyiben az indítványozó utalt a Charta sérelmére, úgy az AB döntés tartalmaz-e reagálást a jogvédelem körében, vagy teljességgel mellőzi e nemzetközi dokumentumra hivatkozást az indokolásában. Végül figyelemre méltó lehet az is, hogy többségi döntésben, párhuzamos indokolásban, vagy különvéleményben bukkan fel a Charta. Az AB döntések tárgy szerinti megközelítésben kerültek feldolgozásra.

A vizsgált döntések időbeliségét illetően – amely az AB tevékenységének első, majd a második tíz évét, végül a 2010 utáni időszakot foglalja magában – megállapítható, hogy 1990-1999 között öt esetben, 2000-2009 között szintén öt esetben, 2010-2014 között pedig három esetben képezte hivatkozás, indokolás alapját a Charta. Az esetek számszerűségéből nem lehet levonni olyan következtetést, amely a helyi önkormányzatokat érintő normarendszer változásával, illetve más, a rendszert érintő lényegi kérdésekkel lenne összefüggésben. Ami kiemelhető az mindössze annyi, hogy mind indítványozói oldalról, mind pedig az AB gyakorlatából látszik, hogy a Chartához csatlakozásnak (1992) és az átültetésének (1997) időpontja nem bírt relevanciával, hiszen már korábbról is, 1991-ből, 1993-ból is található hivatkozás.

6. sz. ábra A Charta az AB gyakorlatában (saját szerkesztés)

Időintervallum	1990-1999	2000-2009	2010-
Döntések száma	5	5	3

Az esetek tárgyát, a hivatkozott alapjogvédelmet vizsgálva heterogén kép rajzolódik ki. Az önkormányzati autonómia összetevőit elemezve egyetlen ügyben taglalja csupán az AB az önkormányzathoz való jog tartalmát – a döntéshez fűzött különvélemény keretében.³²⁸ Több esetben foglalkozott az AB a helyi önkormányzatok adó-megállapítási jogával.³²⁹ Területszervezési ügyekben is hivatkozási alapot képezett a Charta rendelkezése.³³⁰ A választási eljárással kapcsolatos indítványok döntéshozatalában szintén említésre került a Charta, azonban konkrét hivatkozást egyik esetben sem képezett.³³¹

³²⁸ 41/B/2000. AB végzés Kiss László különvéleménye.

³²⁹ Charta 9. cikk. 3., 67/1991. (XII. 21.) AB határozat.

³³⁰ Charta 5. cikk 1044/B/1997. AB határozat, 751/B/1997. AB végzés, 1/D/1998. AB végzés, 774/B/2000 AB határozat.

³³¹ 47/2006. (X. 5.) AB határozat, 1/2013. (I. 7.) AB határozat.

A 2010-es kormányváltást követő időszakban az AB mind a helyi önkormányzati, mind pedig az országgyűlési választásokkal összefüggő törvények alaptörvény-ellenességét vizsgálta. Az AB a köztársasági elnök indítványa alapján vizsgálta a választási eljárásról szóló, az Országgyűlés 2012. november 26-i ülésnapján elfogadott (T8405 sz. törvényjavaslat), ki nem hirdetett törvény Alaptörvénnyel való összhangját. Az 1/2013. (I. 7.) AB határozat a még ki nem hirdetett törvény számos rendelkezését alaptörvény-ellenesnek minősítette. A Charta helyi közeletben való részvételt illető kiegészítő jegyzőkönyvére³³² található utalás *Lenkovic Barnabás* különvéleményében, amelyben a hatékony politikai demokrácia működéséről, ennek keretében a választójog hatékonyságáról értekezett.³³³ A helyi önkormányzati választásokkal összefüggésben utólagos normakontroll eljárás során hozta meg az AB 26/2014. (VII. 23.) AB határozatát. A döntéshez fűzött különvélemények között *Kovács Péter* hivatkozott a választási rendszer kialakításával összefüggésben arra, hogy a törvényhozó számára kereteket határoznak meg Magyarország vállalt nemzetközi és uniós kötelezettségei is.³³⁴ A helyi önkormányzati választásokra vonatkozó kötelezettségek között utalt a Charta 3. cikkére olyan dokumentumként, amely egy „*nagyobb jogi koordináta komplexumba*” illeszkedik.³³⁵

A Megyei Önkormányzatok Szövetsége az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésével és a regionális államigazgatási hivatalok feladataival és jogállásával összefüggésben indítványozta a korábbi államigazgatási szervezeti törvény egyes rendelkezéseinek és a jogállással összefüggő kormányrendeletnek a megsemmisítését. A 31/2010. (III. 25.) AB határozatában jogalkotási kötelezettséget írt elő az Országgyűlés számára, egyéb vonatkozásban az indítványt visszautasította. Az elemzés szempontjából hangsúlyozandó, hogy a hivatkozott jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló indítványt utasította vissza az AB. Az indítványozó – többek között – utalt arra, hogy a regionális államigazgatási hivatalok kormányrendeleti szintű szabályozása ellentétes a Charta 8. cikkében foglaltakkal, amely kimondja, hogy a helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletét csak az Alkotmányban vagy törvényben meghatározott esetekben és eljárás szerint lehet gyakorolni. Az AB az indítvánnyal összefüggésben csak azt állapította meg,

³³² 2010. évi XXVI. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, Strasbourgban, 1985. október 15-én kelt egyezménynek a helyi közeletben való részvételtől szóló kiegészítő jegyzőkönyve kihirdetéséről.

³³³ „A demokratikus jogállamnak – amit máról-holnapra bevezetni nem lehet, megvalósítása egy történelmi program és történelmi folyamat – talán a legfontosabb eleme (előfeltétele) a hatékony politikai demokrácia működése (ld. Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről; a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája Kiegészítő Jegyzőkönyve kihirdetéséről szóló 2010. évi XXVI. törvény 5.3. pontja). A hatékony politikai demokráciának pedig nyilvánvaló előfeltétele a választójog hatékonysága.”

³³⁴ 26/2014. (VII. 23.) AB határozat Kovács Péter különvéleménye.

³³⁵ 26/2014. (VII. 23.) AB határozat.

hogy a Megyei Önkormányzatok Szövetsége nem rendelkezett indítványozási jogosultsággal nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatának kezdeményezésére, ily módon érdemben nem tért ki az esetleges normaütközés elemzésére.

A 121/2009. (XII. 17.) AB határozat a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény megsemmisítéséről rendelkezett. A helyi önkormányzat rendeleteit illetően az AB a határozat indokolásában hivatkozott arra, hogy a tanácsrendszert 1990-ben a helyi önkormányzati rendszer váltotta fel. Az Alkotmány a helyi önkormányzatok képviselő-testületét ruházta fel saját feladatkörében eljárva rendeletalkotási joggal. Az Alkotmány módosítása eredményeképpen a tanácsokról szóló fejezet helyébe a helyi önkormányzatokról rendelkező fejezetet iktatta be, melynek rendelkezései *„a magyar történelmi hagyományokból táplálkoznak, illetve az Európa Tanács által 1985-ben elfogadott Helyi Önkormányzatok Európai Kartájában megfogalmazott alapelvekre épülnek.”* Az AB ezen utalása nem tekinthető érdemi hivatkozásnak, hiszen semmilyen további következtetésre nem terjeszkedik ki döntése megalapozása során.

A területszervezési eljárásokkal kapcsolatban, négy ügyben is található utalás az AB döntéseiben a Chartára, a helyi önkormányzatok jogérvényesítésével, illetve területi integritásának védelmével összefüggésben.

Az első vizsgált esetben az indítvány az új község alapításával kapcsolatos, a területszervezési eljárásról szóló törvény egyes rendelkezései,³³⁶ valamint az Ötv. és a polgári perrendtartás területszervezéssel kapcsolatos szabályozása alkotmány-ellenességével összefüggésben került benyújtásra. Az egyik indítványozó kifejtette, hogy a Charta helyi önkormányzatok jogvédelmére vonatkozó 11. cikkében foglaltak szerinti joga sérelmet szenvedett azáltal, hogy a köztársasági elnök döntése ellen a jogalkotó nem biztosított jogorvoslati lehetőséget. Az AB az 1044/B/1997. AB határozatában az alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó indítványokat elutasította, míg az alkotmányjogi panasz és a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát visszautasította. Az AB a Chartában foglalt elvek esetleges sérelmére, illetve annak hiányára döntésének indokolásában nem reagált. Az AB-nek abban a kérdésben állást kellett volna foglalnia, hogy a köztársasági elnök döntése elleni jogorvoslati lehetőség hiánya érintette-e az önkormányzati alapjogokat. A 751/B/1997. AB végzésében önálló községgé nyilvánító határozat alkotmány-ellenességének vizsgálata iránt benyújtott indítványt visszautasította, az alkotmányjogi panaszt tartalma alapján „ítélt dolognak” minősítette. Ugyanígy döntött a 1/D/1998. AB végzésében is. Ez utóbbi két esetben az indítványozók

³³⁶ A területszervezési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvény 11-13. §, 21-22. §.

hivatkoztak a Charta rendelkezéseire. A 61/2003. (XI. 26.) AB határozat a területszervezési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvény rendelkezéseit kifogásolta, egy települési önkormányzat által indítványozott utólagos normakontroll eljárás, majd alkotmányjogi panasz kapcsán. Az ügyeket az AB egyesítette és egy eljárásban bírálta el. Megállapította, hogy az Alkotmánynak a helyi önkormányzathoz való jogról szóló rendelkezéséből nem vezethető le a települési önkormányzatok alanyi joga közigazgatási területükhöz. A helyi önkormányzathoz való jogból nem következik az, hogy a helyi önkormányzatok szabadon rendelkezhetnek közigazgatási területükkel. Az Alkotmányban foglaltak alapján a községek, városok közigazgatási területe egyúttal az állami területi beosztás területi egységeit is képezi, a törvényhozó nagy szabadsággal rendelkezik a tekintetben, hogy meghatározza a közigazgatási terület kialakításának feltételeit, eljárási rendjét. Az alkotmányos korlátot a területszervezési eljárási szabályok megalkotása során a helyi önkormányzathoz való jog tiszteletben tartása képezi. E ponton hivatkozott az Alkotmánybíróság a Chartára, annak az 5. cikkében³³⁷ foglalt előzetes konzultáció, illetve amennyiben lehetséges, helyi népszavazás tartására. Megállapította, hogy a közigazgatási terület változása esetében az Ötv. és a területszervezési eljárásról szóló törvény úgy tesz eleget a Chartában foglaltaknak, hogy új község alakítása esetén a közigazgatási határok meghatározását rábízza az érintett települési önkormányzatok megállapodására. Ennek eredménytelensége esetén pedig a bírósági jogérvényesítés lehetőségét nyitja meg a jogvita eldöntésére.

A helyi adózással összefüggő alkotmánybírósági döntések közül még 1991-ből emelhető ki egy eset, amelynek vizsgálata során hivatkozott a testület a Chartára. A 67/1991. (XII. 21.) AB határozat abból a szempontból is figyelemre méltó, hogy a Charta még messze nem vált akkor a magyar jogrend részévé. E határozatában az AB leszögezte, hogy a *„helyi önkormányzatok adóztatási joga az önkormányzatok gazdasági autonómiájának tradicionális és a fejlett önkormányzati rendszerrel rendelkező országokban általános alkalmazott garanciális intézménye. A hazai megoldás [...] megfelel annak az európai standardnak, amelyet a Helyi Önkormányzatok Európai Kartája [...] úgy rögzít, hogy a helyi hatóságok pénzügyi forrásainak egy részét az olyan helyi adók és díjak tegyék ki, amelyek mértékének meghatározására – törvény adta keretek között – ezen hatóságoknak lehetőségük van.”* Szintén a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény alkotmányellenességét vizsgálatára irányuló beadvány alapján hozta meg az Alkotmánybíróság 1143/B/2009. AB végzését,

³³⁷ 5. cikk „A helyi önkormányzat határainak védelme. Nem lehet megváltoztatni a helyi önkormányzatok határait az érintett közösségekkel való előzetes konzultáció, vagy ahol ezt törvény lehetővé teszi, esetleges helyi népszavazás nélkül.”

amellyel eljárását megszüntette. Indokolásában megállapította, hogy „ítélt dolog” címén helye van az eljárása megszüntetésének, visszahivatkozott az előzőekben ismertetett döntésére.

A helyi önkormányzatok tulajdonának alkotmányos védelmével az AB számos alkalommal foglalkozott. A feldolgozás szempontjából külön figyelmet a 41/B/1993. AB határozat érdemel, amely a földrendező és földkiadó bizottságok tevékenységének, valamint földkiadó bizottságok működési költségei helyi önkormányzatok számára történő megtérítésének jogszabályi környezetét vizsgálta. A döntés időpontja szintén érdekes, hiszen ebben az esetben is a Charta kihirdetéséhez képest jóval korábbi döntésről van szó. A határozat egy pontjához Kiss László fűzött különvéleményt, amely érdemi, tartalmi kibontását jelenti a Charta önkormányzás fogalmának. A fogalom összetevői közül a közügyek saját hatáskörben, a lakosság érdekében történő szabályozására és igazgatására való „képeséget” emelte ki. Álláspontja szerint ez a képesség sérült abban az esetben, amikor a törvényalkotó kötelező feladatot határozott meg az önkormányzatok számára, azonban egyidejűleg nem biztosította a feladat ellátásához szükséges forrást.

Az AB 774/B/2000. AB határozata parkolás szabályozására vonatkozó helyi önkormányzati rendelettel összefüggésben megállapította, hogy a rendelet kifogásolt rendelkezései azért nem sértették az Alkotmány 7. §-ában³³⁸ foglalt követelményt, mivel azok a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény előírásain alapulnak, amelyek a preambulum szerint követik a Charta alapkövetelményeit. A döntés azért érdemel figyelmet, mert az AB döntését az Ötv.-ben foglalt előírásokra alapozva hozta meg, alapvető jelentőséggel utalva a preambulumban foglalt előírásokra, amelyeket a Charta, mint nemzetközi dokumentum tartalmaz.

Az AB alkotmányjogi panasz visszautasításáról szóló 3105/2014. (IV. 17.) AB végzése, több megállapítása miatt is különös hangsúlyt kaphat. A Budapest XIII. kerületi önkormányzat által támadott rendelkezések a Margit-sziget közigazgatási státuszának módosítására vonatkoztak, amellyel a főváros közvetlen igazgatása alá került.³³⁹ Az indítványozó többek

³³⁸ „A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.”

³³⁹ 2013. évi CXXVIII. törvény Budapest főváros közigazgatási területével összefüggő egyes törvények módosításáról. A 9. § a Budapest főváros közigazgatási területéről és kerületi beosztásáról szóló 1994. évi XLIII. törvény (1) bekezdését olyképpen módosította, hogy: „(1) Budapest főváros közigazgatási területe a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott Margitszigetre és a következő kerületekre tagozódik: I. kerület, II. kerület, III. kerület, IV. kerület, V. kerület, VI. kerület, VII. kerület, VIII. kerület, IX. kerület, X. kerület, XI. kerület, XII. kerület, XIII. kerület, XIV. kerület, XV. kerület, XVI. kerület, XVII. kerület, XVIII. kerület, XIX. kerület, XX. kerület, XXI. kerület, XXII. kerület, XXIII. kerület.” A törvény a 10. §-ban foglaltak szerint továbbá kiegészült a következő 5-7. §-sal: „5. § (1) Törvényben a fővárosi kerületi önkormányzat számára meghatározott feladat- és hatáskört a Margitsziget vonatkozásában - ha törvény eltérően nem rendelkezik - a fővárosi önkormányzat látja el.

között utalt a Charta 4. cikk 6. pontjában és 5. cikkében foglalt rendelkezések sérelmére is. Majd utóbb ezt az indítványát visszavonta, tekintettel arra, hogy az AB a nemzetközi szerződésbe ütközést hivatalból vizsgálja. Az AB az alkotmányjogi panasz visszautasításáról döntött, mivel az Alaptörvény önkormányzati alapjogokról nem tartalmaz rendelkezést. Megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának tartalmi feltételei nem álltak fenn, nevezetesen az indítvány nem jelölt meg olyan, az Alaptörvényben biztosított jogot, amely a helyi önkormányzatot megilleti. Az Alaptörvény hatályba lépése óta első ízben került sor olyan indítvány vizsgálatára, amely az önkormányzathoz való jogot érintette. A döntés rámutat arra, hogy az önkormányzathoz való jog alkotmányi szintű szabályozásának megszűnése az önkormányzati jogok bírósági védelmi szintjének csökkenéséhez vezethet.

Az AB döntései esetében további vizsgált kérdés volt, hogy milyen értelmezési módszereket vett alapul a jogvédelem megalapozása során az egyes indítványokkal kapcsolatos eljárás, döntéshozatal során. A területszervezési eljárások alkotmányosságának megítélésével kapcsolatos döntések a nyelvtani értelmezést tükrözik. A helyi adóztatás megítélésével összefüggésben az AB utalt arra, hogy „*a helyi adóztatás joga az önkormányzatok tradicionális és a fejlett önkormányzati rendszerrel rendelkező országokban általánosan alkalmazott garanciális intézmény*”,³⁴⁰ valamint rögzítette, hogy a hazai megoldás megfelel a Chartában rögzített európai standardnak. E megállapításon túl azonban nem foglal állás a helyi adóztatás értelmezésével összefüggésben. A kötelező önkormányzati feladat-és hatáskör megállapítása és az ellátáshoz szükséges források biztosítása egyidejűségének Ötv.-beli követelménye megalapozásához a Charta önkormányzási képességét értelmezte különvéleményben Kiss László. Álláspontjának kialakításakor ugyancsak nyelvtani értelmezést alkalmazott.³⁴¹ Konklúzióként megállapítható, hogy az AB elsősorban a grammatikai értelmezést tartotta szem előtt a döntéshozatali eljárás során, ugyanakkor az is

(2) Jogszabályban a kerületi önkormányzat polgármesterének és jegyzőjének meghatározott államigazgatási feladat- és hatáskörök vonatkozásában a Margitsziget tekintetében a főpolgármester, illetve a fővárosi főjegyző járnak el.

(3) A Margitsziget vonatkozásában az államigazgatási feladatokat ellátó szervek közül - ide nem értve az államigazgatási feladatkörében eljáró jegyzőt - az a szerv jár el, amely a XIII. kerület tekintetében eljárni jogosult.

(4) A Margitszigettel, illetve az ott lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel, valamint székhellyel, telephellyel rendelkező természetes vagy jogi személyekkel és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekkel összefüggő, a Budapest főváros közigazgatási területével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Módtv.) hatálybalépésekor folyamatban lévő ügyekben az (1)-(3) bekezdésben meghatározott szervek járnak el.

6. § A Margitszigeten fekvő ingatlan címe lakóhelyként nem jelenthető be.

7. § Az 5. § (1) bekezdésének - a Módtv. 10. §-ával megállapított - rendelkezései a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény tekintetében 2013. december 31-ig nem alkalmazhatóak.”

³⁴⁰ 67/1991. (XII. 21.) AB határozat.

³⁴¹ 41/B/1993. AB határozat.

érzékelhető, hogy nemzetközi összehasonlításra is törekedett az egyes döntések megalapozása folyamatában.

Figyelmet érdemel az Alkotmánybíróságnak egy 2015. évi döntése³⁴² a közös önkormányzati hivatal létrehozására vonatkozó megállapodás kormányhivatal által történő pótlásával kapcsolatos egyeztetési eljárás hiányával összefüggésben, amelyben az AB mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg és jogalkotási kötelezettséget írt elő az Országgyűlés számára. Az indítványozó Kúria mint eljáró felülvizsgálati bírói tanács hivatkozott a Charta 4. Cikk 6. pontjára és 6. Cikkére és a közös önkormányzati hivatal létrehozásával kapcsolatos Möt. 85. §-ában foglalt rendelkezést aggályosnak ítélte meg abból a szempontból, hogy a kistélepülések szervezetalakítási szabadságát alapvetően korlátozza. Az AB a bírói kezdeményezésekben felvetett, a helyi önkormányzatok szervezetalakítás szabadságának törvényi korlátozása kapcsán a kormányhivatali döntéshozatali eljárásban a helyi önkormányzatok véleménynyilvánításával kapcsolatos aggályokat észlelte, és a szabályozás alkotmányossági vizsgálatát hivatalból folytatta le.³⁴³ Leszögezte, hogy amennyiben a szervezetalakítás szabadságát törvény közérdekből korlátozza, akkor nem lehet eltekinteni a Charta 4. Cikk 6. pontjában foglaltak alkalmazásáról, amely alapján lehetőség szerint a tervezési és döntéshozatali eljárás során, megfelelő időben és formában, ki kell kérni minden olyan ügyben a helyi önkormányzat véleményét, amely őket közvetlenül érinti. Az AB döntésében arra is kitért, hogy a Chartában részes államok az önkormányzatok hatáskörét érintő, avagy azon kívül eső, az önkormányzatokat mégis közvetlenül érintő kérdésben a központi hatalom és a helyi közhatalom előzetes egyeztetése elengedhetetlen feltétel. Ebből következően az előzetes véleménykérési kötelezettség a magyar államra nézve is kötelező. E főbb megállapításokon alapult a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség kimondása az AB részéről, amelyhez azonban különvélemények is megfogalmazásra kerültek. *Varga Zs. András* különvéleménye érdemel figyelmet, mely szerint a Charta olyan általánosan kötelező magatartási szabály, amelyből következően a kormányhivatal vezetője köteles a közös önkormányzati hivatal kijelölésével érintett helyi önkormányzatok véleményét kikérni. A Charta eljárási szabályokat a véleménynyilvánítással összefüggésben nem tartalmaz. A

³⁴² 22/2015. (VI. 18.) AB határozat.

³⁴³ Az Alkotmánybíróság a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését hivatalból is végezheti. A hivatkozott esetben a Kúria mint felülvizsgálati bíróság tanácsa és a Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság fordult az Alkotmánybírósághoz eseti ügyben. Megjegyzendő, hogy a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az alapvető jogok biztosa indítványozhatja, így a Charta szabályaiba való ütközést az Alkotmánybíróság hivatalból vizsgálhatta.

különvélemény a Charta közvetlen alkalmazhatóságára és hatályosulására helyezte a hangsúlyt, amely az eddig bemutatott AB értelmezésekkel összevetve releváns lehet.

Az ügyek vizsgálatából világossá válhat, hogy a Charta az Alkotmánybíróság gyakorlatában nem rendelkezik kiemelkedő jelentőséggel, az Alkotmánybíróság ezirányú gyakorlata változatlan, az az elmúlt, periodizált időszakokban sem módosult.

10. A magyar helyi és regionális demokrácia állapota a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája fényében

Az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa monitoring tevékenysége során két alkalommal foglalkozott a magyarországi helyi demokrácia állapotával. Az első esetben a Kongresszus Állandó Bizottsága 2002. június 6. napján fogadott el Ajánlást (a továbbiakban: Ajánlás)³⁴⁴ a regionális demokráciáról, amely a Kormány által adott tájékoztatáson, illetve helyszíni látogatás során tett megállapításaiakon alapult. Az Ajánlás üdvözölte, hogy hazánk csatlakozott a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határ-menti Együttműködéséről szóló Európai Keretegyezményhez (Madrid, 1980. május 21.),³⁴⁵ valamint a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájához (Strasbourg 1992. október 2.)³⁴⁶ és a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményhez (Strasbourg 1995. február 1.).³⁴⁷

10.1. A 2002-es monitoring eljárás

Az Állandó Bizottság *általános jellegű megállapításai* a következők voltak:

- (1) Elégedettségét fejezte ki a helyi demokrácia állapotát illetően, hangsúlyozta a szubszidiaritás elve érvényesülésének kiemelt jelentőségét. A szubszidiaritás elve és a hatékonyság követelménye az Ajánlásban foglaltak szerint akkor képes jobban érvényesülni, ha a helyi és a központi közigazgatási szint között regionális szintű közigazgatási szervek is működnek, választott testülettel.
- (2) Sajnálattal rögzítette, hogy a közigazgatás akkori rendszere nem felelt meg maradéktalanul a regionális demokrácia követelményének, a szubszidiaritás alapelvének. Tudomásul vette azonban azt, hogy a regionális szintű közigazgatás kiépítésének módját, a regionális reformok végrehajtását illetően nem jött létre politikai konszenzus.

³⁴⁴ [Recommendation 116 \(2002\) on regional democracy in Hungary](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=821489&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FD C864&BackColorLogged=FDC864) (2014. 06. 20.).

³⁴⁵ http://www.europatanacs.hu/pdf/hatarmenti_egyuttmukodes.pdf, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/106.htm> (2014. 06. 20.).

³⁴⁶ <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/148.htm> (2014. 06. 20.).

³⁴⁷ <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/157.htm> (2014. 06. 20.).

Az Ajánlás1-ben foglalt általános megállapítások alapján az Állandó Bizottság több *intézkedést* is javasolt.

(1) Szükségesnek tartotta megvizsgálni a területi közigazgatás átfogó reformjának lehetőségét. A reformnak a legszélesebb politikai konszenzuson kell alapulnia, magában foglalva a közigazgatás valamennyi szintjét, ideértve az önkormányzati szerveket is.

(2) A regionális szint kialakításának számos meghatározó tényezőjét mérlegelni kell.

(3) A Bizottság álláspontja szerint a megyei önkormányzatok számára tényleges önkormányzati hatásköröket kell megállapítani, a szükséges pénzügyi források biztosításával. Felül kell vizsgálni a megyék számát és racionalizálni a felépítésüket, esetleges újracsoportosítással vagy egyesítéssel. Világosan meg kell határozni az állam, a régiók, a városok és a települések viszonyát, ugyanígy az ellenőrzési rendszert, figyelemmel az autonómia, a szubszidiaritás, az átláthatóság, a kiegészítő jelleg és a szolidaritás elveire. Az állami kompetenciák devolúciójára irányuló rendezést kell végrehajtani, a hatáskörök címzettjeivé az új megyék válnának, különösen a területfejlesztés terén. Hasonló jellegű folyamatot látott szükségesnek a Bizottság az államigazgatási szervek részéről is, javasolta a központi és a területi igazgatási szervektől a hatáskörök átadását a választott, autonóm regionális szervezetek számára.

(4) A területfejlesztés regionális szintjével kapcsolatban is meghatározott a Bizottság mérlegelendő intézkedéseket. Indítványozta a területfejlesztési régiók döntéshozatali és végrehajtási struktúrájának kimunkálását, választott képviselőkből álló testület létrehozatalát a demokratikus legitimitáció erősítése érdekében, a pénzügyi és igazgatási önállóság megadását és olyan hatáskörök biztosítását, amelyeket az állam, illetve az állami regionális fejlesztési hivatali szervezet gyakorol. A regionális területi egység mellett javaslatokat fogalmazott meg egyéb területi szerveződések felülvizsgálatára, mint pl. a megyei jogú városok státusza, a kistérségek szerepe. Támogatta annak megfontolását, hogy a régiók közötti egyenlőtlenségek kiegyensúlyozása érdekében egy hazai kiegyenlítő mechanizmus működhessen költségvetési. Összességében gyors reformok megvalósítását tartotta kívánatosnak, hogy Magyarországon megerősödhessen a regionális demokrácia, az új követelményeknek megfelelő területi közigazgatás jöhessen létre, erős és hatékony, a közigazgatási autonómia és a demokratikus legitimitás alapelvein nyugvó szervezet alakuljon ki.

10.2. A 2013-as monitoring eljárás

A második monitoring eljárás eredményeként az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa³⁴⁸ Ajánlást fogadott el a magyar helyi és regionális demokráciával összefüggésben a 2013. október 29-31-én Strasbourgban tartott ülésén (a továbbiakban: Ajánlás2).³⁴⁹ Az Ajánlás2 a helyi és regionális demokráciával kapcsolatos 2002. évi monitoring jelentésen,³⁵⁰ valamint egy 2012. májusi kongresszusi delegáció látogatásán és megállapításain alapul. Az Ajánlás2 részletesen elemzi a kialakult helyzetet, kitér azokra a tényezőkre, amelyek, gátolják, illetve veszélyeztetik a Charta rendelkezéseinek érvényesülését.

Az ET-nek a helyi demokrácia érvényesülése téren gyakorolt tevékenysége közismert. A magyar önkormányzati rendszerrel összefüggésben kifejtett megállapításai támaszkodnak a Velencei Bizottságnak az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggésben kifejtett véleményére,³⁵¹ amely ugyancsak sérelmezte a helyi önkormányzathoz való jog, mint közösséget megillető kollektív alapjog alkotmányos védelmének megszűnését.

Az Ajánlás2 által rögzített megállapításokból a következő lényegi pontok emelhetők ki:

(1) A helyi önkormányzás alapelve nem került rögzítésre sem a helyi önkormányzatról szóló sarkalatos törvényben, sem az Alaptörvényben. (2) Egy erőteljes hatásköri centralizációs folyamat érzékelhető, amely a korábbi helyi önkormányzati feladat-és hatáskörök csökkenéséhez vezetett. (3) A helyi önkormányzatok pénzügyi-gazdálkodási autonómiáját nem tartják tiszteletben. (4) Nem működik a gyakorlatban valódi egyeztetés az önkormányzatok és az állam között az önkormányzatokat érintő ügyekben. (5) Nincs hatékony jogorvoslat, amely teljes mértékben garantálná a helyi önkormányzatok védelmét. (6) A megyék rendkívül gyengék, mind az intézményi kereteket, mind pedig feladataikat illetően.

A Kongresszus – mint a Charta végrehajtása felett őrködő szervezet – mindezekre tekintettel rögzítette, hogy a helyi önkormányzás alapelveinek érvényesülését egyértelműen biztosítani kell mind a törvényalkotásban, mind pedig a gyakorlatban. A kötelező feladatok, hatáskörök meghatározásánál a szubszidiaritás és a decentralizáció elve érvényesüljön, ennek

³⁴⁸ A Kongresszusnak – az Európa Tanács fő egyik fő szerveként - kiemelt feladata, hogy segítse a helyi és regionális autonómiát, őrködik a Charta elveinek betartása felett.

³⁴⁹ Recommendation 341 (2013) <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2113213&Site=COE> (2014. 05. 25.). Ld. továbbá: Lando KIRCHMAIR: International Law and Public Administration: The European Charter of Local Self-Government. http://uni-nke.hu/uploads/media_items/international-law-and-public-administration-the-european-charter-of-local-self-government.original.pdf (2017.03.23.)131-132.

³⁵⁰ Recommendation 116 (2002)

³⁵¹ <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF%282013%29017-e> (2014. 06. 02.).

megfelelően szükséges a hatásköröket kiterjeszteni. Mind a helyi, mind a területi önkormányzatok számára biztosítani kell a feladataik ellátásához szükséges forrásokat, az önkormányzati gazdálkodás terén a központi kormányzati felügyeletet korlátozni indokolt. A jogvédelem területén ajánlatos biztosítani a hatékony önkormányzati jogorvoslati lehetőségeket. Végül: kívánatos erősíteni a területi, megyei önkormányzatok pozícióit.

11. Összegezés

Hazánk azt követően, hogy 1990-ben teljes jogú tagjává vált az Európa Tanácsnak, a helyi demokráciát, az önkormányzatiságot érintő minden egyes jelentős nemzetközi egyezményhez csatlakozott, ezen belül az önkormányzati autonómiával kapcsolatosakhoz: a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határ-menti Együtműködéséről szóló Európai Keretegyezmény, a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája és a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény.

Az elemzés középpontjában nyilvánvalóan a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája állhat, mivel a dolgozat egyik fő célkitűzése annak megállapítása, hogy a rendszerváltozást követően létrejött hazai önkormányzati rendszer mennyiben felel meg a helyi demokrácia európai értékeinek.

A rendszerváltozást követő, a helyi önkormányzatokat érintő jogalkotási folyamat annak ellenére is az európai értékeket vette alapul, hogy Magyarország formálisan akkor még nem csatlakozott a Chartához, amely csak 1997-ben vált a hazai jogrendszer részévé. 1993-ban döntött az Országgyűlés a Charta megerősítéséről, valamint arról, hogy a 13. cikkben foglaltak alapján külön nyilatkozatot is fűzött a Chartához, mivel hazánk csak részben tudta biztosítani az önkormányzati testületek közül a fővárosi és a megyei közgyűlések tagjainak közvetlen választójogon alapuló választását.³⁵² Az, hogy valamennyi települést érintően érvényesülhetett a helyi önkormányzás joga, valamint széleskörű általános felhatalmazáson alapuló önkormányzati feladat-ellátási rendszer alakult ki, a szubszidiaritás elvének gyakorlati érvényesülését eredményezte. Mindez társult azzal, hogy a település önkormányzatok a helyi közügyek lényegi részének szabályozás és igazgatási hatáskörével rendelkeztek. A valóságos kompetencia a helyi közügyek terén érvényre jutott azáltal, hogy a települések önkormányzati képességgel is rendelkezhettek, tehát a pénzügyi források folyamatos megteremtésére és rendelkezésre bocsátására is törekedett a jogalkotó a hatásköri szabályozással párhuzamosan.

³⁵² 16/1993. (III.26. OGY határozat a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának megerősítéséről. A határozatot visszavonta a 72/2011. (X.5.) OGY határozat, amely rendelkezést tartalmazott az országgyűlési határozatok deregulációs célú felülvizsgálatáról.

A valamennyi települést megillető önkormányzási jog és a széleskörű felhatalmazás azonban rövid időn belül felszínre hozta a feladat-ellátáshoz szükséges források elégtelenségét.

A Chartát érintő elemzés alapján okszerűen merülhet fel a kérdés, hogy az Alaptörvény és a Möt. által kialakított, jelenleg működő önkormányzati rendszer mennyiben felel meg a helyi demokrácia alapvető követelményeinek. A 2010-es kormányváltást követően bekövetkezett változások tükrében ma már kétségesé válhat az a megállapítás, hogy az új önkormányzati törvény formálisan nem ütközik a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának egyes rendelkezéseibe. *Szente* Zoltán az önkormányzati rendszer átalakítása kapcsán utalt az Európa Tanács 2012 júliusában Vannes-ban tartott nemzetközi szemináriumán elhangzottakra, amelyen aggodalmak fogalmazódtak meg a magyar önkormányzatiság erős leépülésére, hanyatlására. Ennél a pontnál utalhatunk Balázs István véleményére is, aki azt vizsgálta, hogy az új szabályok összhangban vannak-e nemzetközi (külpolitikai, emberi jogi és EU jogi) kötelezettségeinkkel.³⁵³ E megállapítás alátámasztásaként elegendő utalni a Charta Preambulumában³⁵⁴ foglaltakra és az önkormányzás fogalmi elemét képező önkormányzási képességre, a helyi közügyek lényegi részének igazgatási kompetenciájára. Nyitott kérdés továbbá az is, hogy a Charta és a jelenlegi hazai önkormányzatiság alapfilozófiájának eltérése miatt milyen reakció várható a Kongresszustól amely örködik az alapértékek tiszteletben tartása felett, illetőleg egyáltalán történik-e reflektálás. Ami tény, hogy a jogalkotó az eljárás lezárása óta nem tett érzékelhető lépéseket a felvetett problémák orvoslása érdekében.

³⁵³ SZENTE (2014) 7.

³⁵⁴ „Az Európa Tanácsnak a jelen Chartát aláíró tagállamai

...

figyelembe véve azt, hogy a helyi önkormányzatok minden demokratikus rendszer egyik alapintézményét képezik,

figyelembe véve azt, hogy az állampolgárok közügyekben való részvételének joga egyike az Európa Tanács valamennyi tagállama által elfogadott demokratikus elveknek,

meggyőződve arról, hogy e jog legközvetlenebbül helyi szinten gyakorolható,

meggyőződve arról, hogy csak tényleges feladatkörrel bíró helyi önkormányzatok biztosíthatnak egyszerre hatékony és az állampolgárokhoz közelálló igazgatást,

...,”

3. fejezet

Az önkormányzatiság Európa egyes államaiban. Uralkodó tendenciák a második világháborút követően

A helyi társadalom területi alapon szerveződő önkormányzati egységeinek egyes európai sajátosságait vizsgálva mindenekelőtt szükséges a decentralizáció fogalmát tisztázni, amely elválaszthatatlan az önkormányzati autonómia érvényesülésének mértékétől, hiszen meghatározó az állam és a területi önkormányzatok közötti viszonyrendszer szempontjából. A decentralizáció és az önkormányzatiság egymáshoz való viszonyában fontos annak a holisztikus kapcsolatrendszernek a hangsúlyozása, amelyen keresztül a polgárok kötődnek a helyi igazgatásnak a helyi közügyek terén döntéshozatalra jogosult, a felmerülő lakossági igényekre reagálni képes intézményeihez. A decentralizáció elsődlegesen a helyi, területi alapon szerveződött közösségek autonómiájának, az önkormányzatiságnak az érvényre jutásában ölt testet.

Pálné Kovács Ilona megfogalmazásában „Az önkormányzati autonómia olyan történetileg kialakult demokratikus érték, amelyet a modern demokratikus államok megőriznek.” A jó kormányzás és a decentralizáció összefüggéseit illetően így fogalmaz: „általánosan elfogadott politikai és szakmai véleménynek tekinthető, hogy a decentralizáció a demokratikus jó kormányzás egyik feltétele.”³⁵⁵ A decentralizáció elmúlt századokban kialakult értelmezési lehetőségei az I. fejezetben már bemutatásra kerültek, a II. világháborút követő időszakban meghatározó mértékben érvényesülő decentralizáció elve az, amelyet ehelyütt a vizsgálódás körébe kell vonni.

1. A decentralizáció a modern államfelfogásban és a gyakorlatban

A decentralizáció a szakirodalom által széles körben tárgyalt jelenség és működési mechanizmus, a modern államiság alapvetően meghatározó államszervezési elveként ismeretes. Korszakonként, országonként eltérő mértékben érvényesül, a decentralizáción alapuló állami berendezkedést centralizációs trendek váltják fel. A decentralizáció érvényesülésére *Pálné Kovács Ilona* egyenesen a demokrácia értékmérőjeként tekintett.³⁵⁶ A decentralizációnak többsíkú értelmezési lehetősége ismert. A politikai decentralizáció általában a politikai hatalom és pénzügyi források átengedését jelenti a területi szinten

³⁵⁵ PÁLNÉ Kovács (2006) 282.

³⁵⁶ PÁLNÉ Kovács (2006) 282.

szerveződött, önkormányzati szervek számára. Az *adminisztratív* vagy közigazgatási decentralizáció megvalósulása esetén a helyi igazgatás kap lényeges, meghatározó szerepet a helyi közügyek terén. A *pénzügyi* decentralizáció (másként fiskális föderalizmus) a pénzügyi források átadását eredményezi területi szintű önkormányzati szervek számára, amelyek rendelkeznek a források feletti döntési hatáskörrel is, hatékony és átlátható forrásfelhasználást garantálva. A hatalomátruházás megvalósulási formáit tekintve a szakirodalom általában a devolúciót, a delegációt és a dekoncentrációt említi, ez utóbbit a decentralizáció tipikus megvalósulási formájaként.

A devolúció-decentralizáció-dekoncentráció hármas fogalom alapját *Kaiser Tamás* a területi alapú hatalomgyakorlás kialakításában, tartalmi és eljárási kereteiben határozza meg, a devolúció a szigetországban, érvényesül, ami általában véve hasonlít a kontinensen alkalmazott decentralizáció és dekoncentráció terminológiájához, azonban nem tartja felcserélhetőnek a fogalmakat.³⁵⁷ A devolúciót elhatárolja egyrészt a decentralizációtól, másrészt pedig a föderalizmustól. A fogalmak elkülönítését az alábbi tábla szemlélteti:

7. sz. ábra Föderalizmus – devolúció – decentralizáció (Forrás: *Kaiser (2012), 13-15. Saját szerkesztés*)

föderalizmus	devolúció	decentralizáció
a hatalomnak az alkotmányban rögzített garanciákkal védett megosztása a központi és a területi szintek között	<p>központ által birtokolt egyes hatásköröknek alsóbb szintű testületekre történő átruházása</p> <p>a Westminster parlamenti szupremáciája révén gyakorolt hatásköröknek a területi alapon szerveződő, választott testületekre való átruházása, „visszaosztása”</p> <p>a felsőbb szintű politikai intézmény a hatalomgyakorlás egyes részterületeit egy alsóbb szintű testületre ruházza át (alkotmányos biztosítékok hiányoznak)</p>	a hatalom gyakorlásának felső és alsó kormányzati szintek közötti megosztása

A devolúciónak kétféle megvalósulási formája különböztethető meg, egyrészt az adminisztratív, másrészt pedig a törvényhozói devolúció.³⁵⁸ Érvényesülésük módja, hogy a skót, a walesi, és észak-írországi devolúciós testületek különböző kompetenciákkal, intézményrendszerrel és eljárásokkal bírnak, amelyek a devolúciós törvényekben egyértelműen elkülönülnek a Westminster által előfoglalt hatásköröktől.³⁵⁹

Magyary Zoltán a decentralizáció két fajtáját különböztette meg, az önkormányzatot, valamint a dekoncentrációt. Önkormányzat alatt értette mind a területi, mind pedig a testületi önkormányzatot, amely akkor valósul meg, ha „a decentralizált feladatok ellátása önálló jogi

³⁵⁷ KAISER Tamás: *Gördülő devolúció az Egyesült Királyságban. Megválaszolatlan kérdések, új kihívások.* Gondolat Kiadó, Budapest, 2012. 8.

³⁵⁸ Az adminisztratív devolúció alapján közös vagy megosztott hatáskörök egyes közpolitikai területeken lehetővé teszik a helyi érdekek megfogalmazását és érvényesítését, míg a törvényhozói devolúció a felsőbb és alsóbb szintű jogi és intézményes elválasztásával megteremtí a részletes, de az egyes országrészek autonómiáját tekintve aszimmetrikus területi és politikai autonómia feltételeit. KAISER (2012) 18-19.

³⁵⁹ KAISER (2012) 52.

személyiséggel bíró közületekre van bízva, amelyek vagy az állandó településen (község, város, vármegye), vagy a foglalkozás és érdekek azonosságán (kamarák, érdekképviselések, testületek) alapszanak”. A dekoncentráció vagyis szétpontosítás esetén a centralizált feladatok ellátása önkormányzattal nem rendelkező „egyéni szervekre van bízva”.³⁶⁰ Pálné Kovács Iona a dekoncentrációt azonosítja az adminisztratív decentralizációval, míg a politikai, valóságos decentralizációt a devolúció fogalmával.³⁶¹

Megjegyzendő azonban, hogy a fogalmak meghatározása és használata eltérő lehet egyes jogrendszerekben, valamint sajátos tartalommal bírhat nem csupán jogcsaládokban, hanem akár államonként is. A devolúció a politikai decentralizáció kontinentális értelemben vett felfogásához kapcsolódó fogalom, azonban elsődlegesen az angolszász jogi terminológiában honos. Általános értelmezése szerint a központi kormányzat a devolúció megvalósulása esetén a helyi önkormányzat számára ad át hatáskört oly módon, hogy a döntéshozatali jog, a hatáskör gyakorlásához szükséges források, valamint a felelősség is teljes mértékben a hatáskör gyakorlóját illeti meg, illetve terheli. Általában jogszabályi formát ölt, amely meghatározza azokat a kereteket, amelyek között a hatáskör gyakorlására lehetőség, illetőleg kötelezettség származik. Az összetett, devolutív állami működésére példa az Egyesült Királyság, amennyiben Anglia, Észak-Írország, Skócia, Wales az önálló államiság intézményeivel rendelkezik, azonban mégsem minősíthető föderális állammal. A delegáció a decentralizációnak az a formája, amelyben a közigazgatási feladatok megosztásra kerülnek a kormányzati szervek és olyan szervezetek között, amelyek nem feltétlenül a központi hatóságok helyi egységei. A dekoncentráció akkor nyilvánul meg mint általános szervezési elv, ha a közigazgatási feladatellátás és hatalomgyakorlás szervek közötti megosztása esetén a központi közigazgatási szerv hierarchikus irányítási jogköre érvényesül az alárendelt szervek felé.³⁶² A dekoncentráció éppen ezért nem tekinthető a decentralizáció formai szempontból történő megvalósulásának, hiszen ebben az esetben a központi kormányzat a helyi szervezetei számára úgy határozza meg a feladatait, hogy a döntési jogot fenntartja.³⁶³

³⁶⁰ MAGYARY Zoltán: Magyar Közigazgatás. A közigazgatási szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete és működési rendje. Budapest, 1942. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 102-103.

³⁶¹ PÁLNÉ KOVÁCS Iona: Miért hagytuk, hogy így legyen? A területi decentralizációs reformok természetrajza Magyarországon. Politikatudományi Szemle XXII/4. 10.

³⁶² PATYI András – VARGA ZS. András: Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében). Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Péc. 2012. 262.

³⁶³ Részletesebben: Duncan M. WAGANA – Mike A. IRAVO – Joyce D. NZULWA: Analysis of the Relationship Between Devolved Governance, Political Decentralization, and Service Delivery: A Critical Review of Literature. European Scientific Journal November 2015 edition vol.11, No. 31 ISSN: 1857 – 7881 (Print) e - ISSN 1857- 7431 457-472.

Az alábbiakban a decentralizációval összefüggésben definíciós kísérletek ismertetésére kerül sor, amelyek alapján a jellemző jegyek azonosíthatók. A decentralizációt – különböző szempontok alapul vételével ugyan – valamennyi hivatkozott szerző az önkormányzatisággal azonosítja. Az áttekintés magában foglal egyrészt egy normatani megközelítést (Kelsen), másrészt a centralizmus és a lokalizmus politikai és jogi jellemzői alapján egy ország-specifikáció felállítását (Page), harmadrészt az önkormányzatiság fő funkciójának meghatározását a fejlettség szempontjából (Saito), majd a decentralizációs forradalom területeit (Grindle) és végül a közép-kelet európai országokban a rendszerváltozást követően végigsöprő decentralizációs hullám és a decentralizáció mítosza kerül bemutatásra (Kimball, Illner).

Hans *Kelsen* (1881-1973) elsődlegesen normatani megközelítésben tárgyalta a decentralizációt, amelynek államelméleti definíciójára az általa kidolgozott fogalom-meghatározás szolgálhat kiindulópontként. Az állam tagozódása szempontjából különböztette meg az önkormányzati decentralizációt és értelmezte az önkormányzatot. „...Az önkormányzat fogalmában *a decentralizáció egyesül a demokrácia, vagyis az önrendelkezés eszméjével*. Az individuális, sőt bizonyos fokig a generális helyi normák megalkotására is rendelt szervet maguk azok választják meg, akiket a megalkotandó normák kötelezni fognak. [...] Mindazonáltal – a központi törvények keretein belül – *decentralizált generális normákkal* ún. autonóm statutumokkal is találkozhatunk. A decentralizáció itt eszméje szerint tökéletes. Legalább is az autokratikusan szervezett központi államszervekkel szemben. Utóbbiakat azonban többnyire megilleti a felügyelet joga, legalább is annyiban, amennyiben az önkormányzati test törvényellenes aktusait megsemmisíthetik, bárha nem is pótolhatják saját normáik által. [...] *Az önkormányzatokért való harcot csupán mint a demokráciáért való harcot foghatjuk fel. [...] Az önkormányzat az állami közigazgatásnak csupán egyik sajátos alakja.*”³⁶⁴

Edward C. *Page* az önkormányzat politikai és jogi alapjainak meghatározása során a decentralizáció fogalmát Kelsen nyomán értelmezte. A decentralizációnak itt egy újabb normatani meghatározása figyelhető meg, Kelsen ugyanis megkülönböztette egymástól a statikus és a dinamikus decentralizációt.³⁶⁵ Page Európa hét egységes nemzetállamában (Franciaország, Nagy-Britannia, Olaszország, Spanyolország, Norvégia, Dánia és

³⁶⁴ KELSEN (1997) 45. § 70-71.

³⁶⁵ „A statikus decentralizáció arra utal, hogy milyen mértékben egységesek a "normák" az állam területén, míg a dinamikus decentralizáció pedig arra, hogy mennyiben képesek a normák elterjesztésére, érvényesítésére.” Edward C. PAGE: *Localism and Centralism in Europe. The Political and Legal Bases of Local Self-Government.* Oxford University Press 1991. 6.

Svédország)³⁶⁶ vizsgálta azokat a lehetőségeket, amelyek a helyi politikai elit rendelkezésére állnak, hogy formálják a közszolgáltatásokat, politikai és jogi aspektusból. Olyan alapvető kérdéseket vizsgált, mint hogy (1) az állam biztosít-e lehetőséget a helyi politikai elit számára a közszolgáltatások befolyásolására; (2) a helyi hatást illetően milyen különbségek tapasztalhatóak aszerint, hogy az állam milyen fokban ismeri el a politikai vagy jogi lokalizmust; (3) milyen okokra vezethetőek vissza a centralizáció és a lokalizmus különböző sajátosságai.³⁶⁷ A lokalizmus és a centralizmus viszonyát illetően két különös megállapítást tett, egyrészt, amikor a fejlődésre ható tényezőket felismerve e sajátosságok alapján alakított ki országcsoportokat. Az északi és a déli sajátosságok vizsgálata alapján azonosította azokat a *tényezőket*, amelyek hatást gyakoroltak a fejlődésre: úgymint (1) az állami struktúrák fejlődése a 19. század előtt; (2) a tömegpártok fejlődése, és (3) a kormányzati tevékenység kiterjedése a háború után. Az egyes tényezők érvényesülésének elemzésével *három ország-csoportot* különített el: (1) azok az államok, amelyek a távoli múltra visszanyúló önkormányzati hagyományokkal rendelkeznek, viszonylag gyenge állami felügyeleti rendszerrel (Nagy-Britannia és Svédország); (2) azon országok, ahol a nemzeti és a helyi elit közötti politikai kapcsolatok intenzívek voltak és a központi felügyelet hagyományosan erős volt (Franciaország, Spanyolország és Olaszország); (3) végül azok, ahol hagyományosan nincs erős politikai lokalizmus, de a világháborút követő periódusban elmozdultak az erős központi ellenőrzéstől a nagyobb fokú jogi lokalizmus felé, mindenekelőtt a közigazgatási felügyelet és a biztosított funkciók tekintetében (Dánia, Norvégia).³⁶⁸

Fumihiko *Saito* kutatásai során hivatkozott arra, hogy számos olyan állásponttal találkozott, amely szerint az ideális állam demokratikus és fejlődő. A demokratikus jellemzőket vizsgálva pedig a decentralizációt tartják kívánatosnak, annál inkább, mivel az önkormányzatok képesek legjobban felismerni a lakossági igényeit a helyben nyújtandó közszolgáltatások iránt.³⁶⁹ Ebben az értelmezésben a szubszidiaritás elve is megjelenik. *Saito* a decentralizációt több ország-csoportra nézve elemezte, a fejlett északi, a fejlődő déli és a tulajdonképpeni fejlődőnek tekintett országokban más és más funkciót tulajdonított az önkormányzatiságnak. E funkciók lehetnek egyrészt a települések életképességének megőrzésében játszott szerep, másrészt a fejlesztésben betöltött szerep, melyek alapján szükségesnek tartotta újradefiniálni az önkormányzatiságot. A fejlődő országokat illetően megállapította, hogy

³⁶⁶ PAGE (1991) 7.

³⁶⁷ PAGE (1991) 9-11.

³⁶⁸ PAGE (1991) 139-140.

³⁶⁹ Foundations for Local Governance. Decentralization in Comparative Perspective. (Ed. Fumihiko SAITO) Physica-Verlag Heidelberg 2008. 2.

ezekben az országokban a „jó kormányzás” jelszavával a decentralizációs reformok népszerűvé váltak az 1990-es évek óta, amelyeket gyakran a támogatást nyújtó ügynökségek tanácsoltak.³⁷⁰ Leszögezte ugyanakkor azt is, hogy a decentralizáció koncepciója „demisztifikációra” szorult.³⁷¹

A „decentralizációs forradalom” kiteljesedését Merilee S. *Grindle* a pénzügyi, politikai, igazgatási, közszolgáltatási hatáskörök átruházásában látta, amely már oly kiterjedt mértékben jelentkezett államról-államra, hogy strukturális forradalmat eredményezett a közfelölösség érvényesülése és az autonómia megosztása terén. A nemzetközi kormányzás új formációi – amelyeknek velejárói a globalizáció és a decentralizáció – segítenek újradefiniálni a központi kormányzat szerepét a fejlesztési folyamatokban.³⁷² A pénzügyi decentralizáció megvalósulása ehelyütt is említésre érdemes, hiszen a közpénzügyek területén magában foglalja a közfeladatok és az azok ellátásához szükséges források feletti rendelkezésnek a különböző államhatalmi szintek közötti megosztását. A decentralizáció tisztán gazdasági elméletének megfogalmazása Charles Mills *Tiebout* (1924-1968) nevéhez fűződik, míg a decentralizációt Wallace E. *Oates* államháztartási allokációs funkcióként értelmezte.³⁷³

Jonathan D. *Kimball* a decentralizációs törekvéseket illetően egy olyan „csatakiáltást” velt hallani az 1960-as, 1970-es évek Amerikájában, majd a kelet-közép európai államokban az 1980-as évek végén, az 1990-es évek elején, amely minden hatalmat a népnek követelt („*Power to the people*”). Ez a szlogen hamarosan olyan jelentéstartalmat nyert, amely a politikát és az elszámoltathatóságot a demokratikusan megválasztott helyi önkormányzatok szintjére emelte. A törekvés nyilvánvalóan abból a feltételezésből indult ki, hogy a helyi önkormányzatok jobban képesek a lakosság igényeit megismerni és aszerint cselekedni, mivel sokkal közelebb helyezkednek el a lakossághoz, mint a központi kormányzat. Azonban azzal is szembe kellett nézni, hogy az önkormányzatok felelősségi körének bővítése együtt járt a pénzügyi források növelésének szükségletével. Ez a pénzügyi korlát volt az, amely a hatáskör-telepítés folyamatát oly módon befolyásolta több államban is a rendszerváltozást követően, hogy a választott helyi önkormányzati testületek helyett inkább a területi államigazgatás legalsóbb szintjén láttatta el feladatait a központi államigazgatás.³⁷⁴

³⁷⁰ SAITO (2008) 2.

³⁷¹ SAITO (2008) 4.

³⁷² Merilee S. GRINDLE: *Going Local. Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance.* Princeton University Press, Princeton and Oxford 2007. 4.

³⁷³ HORVÁTH M. Tamás – PÉTERI Gábor – VÉCSEI Pál: A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990-2012. *Közgazdasági Szemle* LXI. évf. 2014. február 121-147.

³⁷⁴ Jonathan D. KIMBALL: Introduction. In: *The Transfer of Power. Decentralization in Central and Eastern Europe* (ed. By Jonathan D. Kimball) Local Government and Public Service Reform Initiative Budapest, Hungary 1999. 1-3.

A területi igazgatás reformja egy nagyon lényeges momentumát képezte a szovjet típusú szocialista államberendezkedés lebontásának. A fordulatot követően az átalakulás a decentralizáció jegyében zajlott. Fontos kiemelni, hogy e folyamat korántsem volt egyirányú. A reformok félutas intézkedéssorozatnak minősíthetők, melyeket időszakonként a decentralizáció, majd a centralista törekvések határoztak meg. A decentralizáció fogalmára Michal Illner a következő definíciót alkalmazta „... a központi kormányzat az általa gyakorolt funkciókat a szubnacionális szinten elhelyezkedő szervekre ruházza át a *legitimációjuk támogatása* érdekében. A decentralizáció *az állami funkciók devolúciója az autonóm területi kormányzatokra*, amelyek a decentralizált funkció keretében önállóan járhatnak el, saját nevükben magasabb szintű hatóság jóváhagyása nélkül.”³⁷⁵

A decentralizáció a helyi ügyekben a demokratikus hatalomgyakorlás eszközrendszerének egyik elemeként alkalmazható. Az állami feladat-és hatáskörök helyi szintű, választott testületekre történt delegálásával összefüggő várakozások ugyanakkor számos esetben eltúlzottnak bizonyultak. A decentralizációval kapcsolatos hamis várakozásokat illetően – a lengyel tapasztalatok alapján – Grzegorz Gorzelak hat mítoszt azonosított, melyek a következők: (1) a helyi autonómia mítosza (irreális elvárások a helyi önkormányzati autonómia lehetőségeivel kapcsolatban és a központi kormányzat helyi ügyekben való bármilyen részvételének elutasítása); (2) a konjunktúra mítosza (az a hit, hogy a gazdasági önállóság biztosítja a helyi közösségek számára a fellendülést); (3) a tulajdon mítosza (az a hit, hogy a reprivatizáció önmagában garantálni fogja a helyi fejlesztést); (4) a mindenhatóság, az általános hatáskör mítosza (az a hit, hogy az önkormányzatok fel vannak hatalmazva és képesek saját maguk a helyi problémák megoldására); (5) a lelkesedés mítosza (az a hit, hogy a lelkesedés képes ellensúlyozni a helyi politikában és igazgatásban az ismereteket és a készségeket); (6) az állandósulás mítosza (az a hit, hogy állandó körülményeken alapul, amelyeket a helyi önkormányzat megkísérel és ki is tud alakítani).³⁷⁶

A decentralizáció minden társadalmi problémára gyógyírt jellegével kapcsolatban valóban megnyilvánultak túlzó várakozások a közép-kelet európai volt szocialista országokban, azonban meghatározó államszervezési elvként napjainkban is hat és érvényesül.

³⁷⁵ ILLNER (1999) 9.

³⁷⁶ GZEGORZ GORZELAK: Myths on local self-government in post-socialist countries. In: Changing territorial administration in Czechoslovakia: International viewpoints. (Ed. P. Dotál, M. Illner, J. Kára and M. Barlow) Amsterdam: University of Amsterdam, Charles University, and the Czechoslovak Academy of Sciences 1992. Idézi Illner. ILLNER (1999) 27.

1.1. Decentralizáció a nemzetközi szervezetek gyakorlatában

A decentralizáció kérdését az Egyesült Nemzetek Fejlesztési Szervezete is kiemelt fontossággal kezeli. Hangsúlyozásra érdemes az ENSZ Fejlesztési Programja (UNDP), amely a decentralizációnak számos definícióját, működési módját határozza meg. Ami közös, a decentralizáció alapvetően a demokratikus helyi hatalomgyakorláshoz kapcsolódik.³⁷⁷ Jesse C. Ribot a decentralizációról a következőket vallotta: „*A decentralizáció mind hatáskör átruházást, mind pedig elszámoltatható képviselőket követel. [...] A decentralizáció nem a központi kormányzat leépítése, lebontása; inkább a kölcsönösen támogató, demokratikus központi és helyi kormányzást tartja szem előtt. [...] Decentralizációnak tekinthető minden olyan tevékenység, melynek során a központi kormányzat hivatalosan átad hatásköröket a politikai-igazgatási és területi hierarchiában az alacsonyabb szinten elhelyezkedő szereplőknek és intézményeknek.*”³⁷⁸

Az Egyesült Városok és Helyi Önkormányzatok Világszervezete (UCLG) – szoros együttműködésben az ENSZ-szel – nemzetközi szinten játszik jelentős szerepet a helyi önkormányzatok érdekeinek védelmében.³⁷⁹ Egy 2008-as jelentésében a decentralizáció mibenlétét a következőkben határozta meg: „*A decentralizáció alkotóeleme a helyi önkormányzat. [...] Feltételezi jogszabály keretek között a helyi önkormányzat cselekvési és szervezetalakítási szabadságát; a szabadság kiterjedtsége más és más körben érvényesülhet, azonban ez magát az eszmét nem érinti.*”³⁸⁰

A Helyi Hatóságok Nemzetközi Egyesületének (IULA) egy 1993-ban elfogadott deklarációja a helyi önkormányzás lényegi elemeit, a helyi önkormányzás alapelveit a következők szerint foglalta össze. „*A helyi önkormányzat jogot és kötelezettséget jelent a helyi hatóságok számára a helyi közügyekben való szabályozásra és intézkedésre, saját felelősségi körében, a helyi lakosság érdekében. Az önkormányzáshoz való jogot személyek és képviselő-testületek gyakorolhatják, akit/amelyeket szabadon megválasztottak e tisztségre meghatározott*

³⁷⁷ Ld. részletesen: Decentralization: A Sampling of Definitions (Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance) October 1999 http://web.undp.org/evaluation/evaluations/documents/decentralization_working_report.PDF (2015.08.17.)

³⁷⁸ RIBOT Jesse C.: Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation. 2002. Washington DC: World Resources Institute http://pdf.wri.org/ddnr_full_revised.pdf 1-2.

³⁷⁹ KOVÁCS Laura: Helyi önkormányzatok hálózatainak szerepe a globális kormányzásban. Tér és Társadalom 24. évf. 2010/1. 106-107.

³⁸⁰ United Cities and Local Governments (UCLG). 2008. Decentralisation and local democracy in the world. First UCLG World Report. Barcelona: UCLG.

időtartamra, egyenlő és általános választójog alapján, a vezetőt a választott képviselő-testület választja vagy nevezi ki.”³⁸¹

1.2. Decentralizáció és szubszidiaritás

A decentralizáció érvényesülésével párhuzamosan – lévén összefüggő államszervezési elvek – szükséges kitérni a *szubszidiaritás* elvének értelmezési lehetőségeire is. A szubszidiaritás elve általánosságban azt jelenti, hogy a döntéseket az állampolgárokhoz legközelebbi szinten kell meghozni, a hatékonyság követelményének megfelelően. Az ENSZ Emberi Települések Központja a szubszidiaritás elvével összefüggésben az alábbi meghatározást adta. „A decentralizáció folyamatában a szubszidiaritás elvének érvényesülése meghatározó jelentőséggel bír. Ennek az elvnek megfelelően a közfelelősséget azoknak a választott testületeknek, hatóságoknak kell gyakorolniuk, amelyek az állampolgárokhoz legközelebbi szinten helyezkednek el.”³⁸² Alapvetően ez a szervezet felel a helyi fejlesztésekért, több irányelvet is kibocsátott már. 2007 áprilisában a Kormányzótanács adta ki Nairobiban azokat az Irányelveket, amelyek továbbfejlesztették a Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját a helyi önkormányzatok és az állampolgárok közötti viszonyrendszer vonatkozásában és a részvételi demokráciát illetően.

A helyi demokrácia alapvető értékeinek védelmére is hivatott Európa Tanács tevékenységében kimagasló jelentőséggel bír a decentralizációs törekvések támogatása, amely természetes módon kapcsolódott össze a regionális kormányzás erősítésének ösztönzésével. Ezen a területen a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájához mérhető jelentőségűnek tűnt a *Regionális Önkormányzatok Európai Chartája* tervezetének kidolgozása 1997-ben. A Regionális Charta területi, szubnacionális, regionális szinten határozta meg azokat az alapértékeket, követelményeket, amelyeket a Charta korábban a helyi közösségek számára rögzített. Az ET valamennyi tagja ratifikálta a helyi önkormányzatiság alapértékei érvényesülési keretét jelentő Chartát, azonban a Regionális Charta nem kapott megfelelő támogatást, a tagállamok számára így az abban foglaltak nem jelentenek kötelezettséget. A regionális kormányzás ún. „Helsinki elveit” 2002-ben fogadták el.³⁸³ A Kongresszus 2008-ban jóváhagyta a regionális demokrácia alapértékeit meghatározó Regionális Demokrácia Európai Chartáját, amely alapul szolgált a 2009-ben elfogadott Regionális Demokrácia Referencia

³⁸¹ IULA World Wide Declaration of Local Self-Government - adopted by the IULA Council, Toronto, June 1993. http://www.bunken.nga.gr.jp/siryousitu/eturansitu/charter/iula_decl_txt.html 2. cikk.

³⁸² UN-Habitat. 2007. UN-Habitat Guidelines on Decentralisation and Strengthening of Local Self-government. <http://www.cities-localgovernments.org/committees/dal/Upload/news/ladsguidelines.pdf> 4.

³⁸³ Helsinki elvek 2002.

Keretének.³⁸⁴ A Referencia Keret a regionális hatóságok számára alapelveket határoz meg a demokratikus struktúrára, a szervezetre, a hatáskörökre és saját forrásokra vonatkozóan. Definiálja az államon belüli szerepüket, kapcsolódási pontjaikat más hatóságokhoz, valamint az állampolgárokhoz való viszonyukat.³⁸⁵

1.3. Európaizáció

A decentralizáció folyamata, meghatározott feladatoknak a kormányzati szintről történő átadása és az Európai Közösség, később az Európai Unió regionális fejlesztési politikája között szoros összefüggés mutatható ki.³⁸⁶ A regionalizáció, a nemzeti szint alatti kormányzati struktúra megerősítése, az 1990-es években a regionális politika kereteinek meghatározása, a fejlesztési források erőteljes növelése a regionális szintű területi egységek megerősödését eredményezte, amely Soós Edit szerint „... kísérlet a politikai rendszer modernizálására.”³⁸⁷ Józsa Zoltán egy 1999-es tanulmányában leszögezte, hogy „...a regionalizmus eszméje a kontinentális közigazgatás hagyományos centralizmusának az ellensúlyaként jelent meg, a decentralizáció egy lehetséges variánsaként”.³⁸⁸ Utalt arra is, hogy a regionális decentralizáció egy „új helyhatósági szintet” eredményezett, amelyre „alkalmaz[t]ák az önkormányzatokra vonatkozó általános rendelkezéseket”.³⁸⁹ Az európai integráció folyamatában a jogharmonizáció, az EU jogának, valamint a Regionális és Kohéziós Politikájának implementációja helyi szinten az önkormányzatok európaizálódását³⁹⁰ eredményezték. Abban az értelemben, hogy a helyi önkormányzatok befolyással rendelkeznek az EU politikáinak alakítására, végrehajtói közpolitikai rendelkezéseinek, aktív szerepet töltenek be a források abszorpciójában, részévé váltak az EU többszintű kormányzati rendszerének. Természetesnek tekinthető az, hogy ennek a folyamatnak az intenzitása államonként változó.

³⁸⁴ Council of Europe Reference Framework for Regional Democracy. MCL16(2009)11.03 November 2009 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=MCL16%282009%2911&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=DG1-CDLR&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679> (2015.12.13.)

³⁸⁵ Reference Framework for Regional Democracy http://www.coe.int/t/congress/texts/conventions/cadre_reference_en.asp (2015.12.27.)

³⁸⁶ European Parliament Resolution on Community regional policy and the role of the regions and Annexed Community Charter for Regionalization 18 November 1988 Official Journal C 326, 19 December 1988 http://aei.pitt.edu/1758/1/ep_resolution_regional_11_88.pdf

³⁸⁷ SOÓS Edit: A regionalizmus hatása az állami szuverenitásra. In: A 21. század eleji államiság kérdőjelei. (szerk.: Hervainé Szabó Gyöngyvér) Székesfehérvár Kodolányi János Főiskola 2015. (2015) 265.

³⁸⁸ JÓZSA Zoltán: Regionalizmus és önkormányzatok. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae. Acta Juridica et Politica Tomus LVII. Fasciculus 4. (1999) 3–4.

³⁸⁹ JÓZSA (1999) 9.

³⁹⁰ Az európaizáció fogalmára ld.: Guderjan (2012) 107.

Az európai decentralizációs törekvések eredményeként az önkormányzatok szerepe jelentősen módosult a közhatalom gyakorlása terén. E folyamatok értékeléseként érdemes felidézni a Régiók Bizottságának 2013-as véleményét, amely összegezi a helyi és a regionális önkormányzatok szerepét az uniós politikák terén.³⁹¹ A Bizottság kifejezte azon meggyőződését, hogy „...a hatékony decentralizációnak a *szubszidiaritás, az arányosság és a többszintű kormányzás* alapelvein kell nyugodnia”, valamint azt, hogy „a *szubszidiaritás* mint politikai-jogi elv döntő hajtóereje a decentralizációnak”.

A decentralizációs tendencia mellett arra is szükséges kitérni, hogy a szubszidiaritás elve meghatározó jelentőséggel bír az Európai Unió működésében. Az Európai Unióról szóló Szerződés 5. cikke (3) bekezdésében foglaltak szerint „A szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.”³⁹² Az Unió intézményei a szubszidiaritás elvét a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvben meghatározottak szerint alkalmazzák.³⁹³ Az Európai Parlament gyakorlatában pedig a szubszidiaritás a következő tartalommal bír: „A szubszidiaritás elvének általános célja az, hogy szavatolja a függetlenség bizonyos fokát egy alacsonyabb hatóság számára a hierarchiában magasabb szinten elhelyezkedő hatósággal szemben, illetve egy helyi hatóság és a központi hatóság viszonylatában. Éppen ezért magában foglalja a hatalommegosztás érvényesülését a különböző szinteken elhelyezkedő hatóságok viszonyában, a szubszidiaritás egy olyan elv, amely meghatározza a föderális államok intézményi berendezkedésének alapját.”³⁹⁴

Az önkormányzatok közhatalom gyakorlásában betöltött szerepének változása, valamint az európai regionalizációs politika és szubszidiaritás elvének előtérbe kerülésének dióhéjban történet bemutatását követően érdemes utalást tenni arra, hogy az Európai Unió 'Európa 2020 Stratégiájának' végrehajtásában kiemelt szerepet szán a városoknak. Ennek oka, hogy az uniós polgárok több mint kétharmada él a városokban, ezért a fejlesztés prioritásai többek

³⁹¹ Decentralizáció az Európai Unióban és a helyi és regionális önkormányzás szerepe az uniós politikák kialakításában és végrehajtásában (2013/C 139/08). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:139:0039:0045:HU:PDF> (2015.12.27.)

³⁹² (2.) Jegyzőkönyv A szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról 212/C 326/02.

³⁹³ (2.) Jegyzőkönyv A szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról 212/C 326/02.

³⁹⁴ European Parliament Fact Sheets, http://www.europarl.europa.eu/factsheets/1_2_2_en.htm.

között ebben az irányban nyilvánulnak meg elsődlegesen.³⁹⁵ Ennek oka az, hogy az EU egyes tagállamainak nagyvárosaiban divergens folyamatok tapasztalhatók, amelyek között az összehangolás szükségessé vált. Nem cél, hogy e folyamatok részletesen is ismertetésre kerüljenek, azonban elengedhetetlen, hogy az újabb európaizációs fejlesztési irányról is említés történjék.

2. Önkormányzati modellek

Az európai önkormányzati modellek vizsgálata nem szakadhat el a társadalmi-történelmi beágyazottság, az egyes jellemző sajátosságokkal bíró, a II. világháborút követő időszakok meghatározásától. *Fábián* Adrián az európai önkormányzati modellek bemutatásánál, az egyes nyugati és keleti országok önkormányzati rendszereinek felosztását alkalmazta.³⁹⁶

A helyi önkormányzati rendszerek kategorizálása számos sajátos, meghatározó tényező alapulvételével végezhető el, amelyek közül kiemelkedő a helyi önkormányzatokra vonatkozó alkotmányos rendezés, az államszervezetben elfoglalt hely, a feladat-és hatáskörök megállapításának módja, valamint a helyi önkormányzatok belső szervezetének modelljei alapján.³⁹⁷

A helyi önkormányzatiság értelmezésével összefüggésben – Horváth M. Tamás csoportosítása nyomán – *Hoffman* István megkülönböztette a két klasszikus modell – helyi önkormányzás (*local self-government*) és a helyi igazgatás (*local administration*) – mellett az *interaktív* modellt, amely a helyi önkormányzatok és a helyi társadalom viszonyának meghatározását is magában foglalta az állam-önkormányzat viszonyrendszerének leírásán túl.³⁹⁸

A helyi önkormányzatok *alkotmányos jogállásának* vizsgálata alapján elkülöníthető az enumerációs (*ultra vires*) elvet követő államok, ezen belül a brit modell, valamint az Amerikai Egyesült Államok differenciált szabályozása. Az *ultra vires* elv ugyanakkor értelmezhető az egységes államigazgatás örökségeként is, ugyanis az 1990-es években több, az angolszász jogi kultúrán kívüli állam is – Ukrajna, Moldova, Örményország, Grúzia stb. – az önkormányzati jogalkotásban ezt az elvet érvényesítette. Az alkotmányos jogállás alapján a

³⁹⁵ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az uniós szakpolitikák városi dimenziója – az uniós városfejlesztési menetrend legfontosabb elemei. Brüsszel, 2014.7.18. COM(2014) 490 final http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/consultation/urb_agenda/pdf/comm_act_urb_agenda_hu.pdf (2017.03.24.)

³⁹⁶ FÁBIÁN Adrián (szerk.): Válogatott európai önkormányzati modellek. Dialóg Campus Kiadó Budapest – Pécs 2012.

³⁹⁷ Az önkormányzati modellek részletezve: HOFFMAN István: Gondolatok a 21. századi önkormányzati jog fontosabb intézményeiről és modelljeiről. A nyugati demokráciák és Magyarország szabályozásainak, valamint azok változásainak tükrében. Eötvös Kiadó, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Budapest 2015.

³⁹⁸ HOFFMAN (2015) 51.

másik nagy modell a *generálklauzulát* érvényesítő államok csoportja, amely széleskörű felhatalmazással együtt járó differenciált feladat-és hatáskör gyakorlását jelenti az önkormányzati szférában. Ezen államokon belül is alcsoportok képezhetők, amennyiben erős állami ellenőrzés és befolyás érvényesül, illetőleg a széleskörű jogvédelem biztosított a központi államhatalom szűkebb beavatkozási lehetőségével. Előbbire példa Franciaország és a hasonló utat bejárt Olaszország, valamint Románia, Oroszország. Míg az utóbbi körből kiemelhető a Német Szövetségi Köztársaság, Lengyelország, Csehország.³⁹⁹

Az önkormányzati modellek meghatározása során egy másik lehetőség az önkormányzati feladatok meghatározása, amely alapján a *monista* és a *dualista* modell leírása válik lehetővé. A monista modell az igazgatás egységén alapul, egységes egésznek tekintve az önkormányzatok által ellátott feladatokat. Míg a dualista modell működésében az önkormányzati feladatok és az állam által átruházott államigazgatási feladatok szétválnak. Az önkormányzati ügyekben törvényességi felügyelet érvényesülhet, míg az államigazgatási feladatok ellátása során erőteljesebb az állami ellenőrzés. Egy külön feladattípust jelenít meg az önkormányzatok által átvállalt feladatok kategóriája.⁴⁰⁰

3. Általános tendenciák

A következőkben az egyes európai államokban funkcionáló önkormányzati rendszerek vázlatos áttekintésére kerül sor, mindenekelőtt azokat az általános elemeket bemutatva, amelyek a helyi demokrácia, az önkormányzatiság szempontjából meghatározók. Az áttekintés a második világháborút követő időszakról napjainkig vonja vizsgálódási körébe az egyes sajátos rendszereket.

A helyi önkormányzati rendszerek rendkívül változatos képet mutatnak Európában, az egyes államok között a helyi önkormányzatok alkotmányos jogállását, feladat-és hatáskörét, szervezeti rendszerét illetően jókora különbségek tapasztalhatók. A nyugat-európai államokat az 1950-es, 1960-as években erőteljes decentralizációs törekvések jellemezték, ez a folyamat számos államban eredményezte a közfeladatok ellátásának átrendeződését, a helyi önkormányzatok – mint a területi decentralizáció alapegységei – térnyerését a közfeladatok ellátása terén. A decentralizáció egyik mozgatórugójaként a hatékonyság követelményének érvényesülése jelentkezett.

Az Európában érvényesülő helyi önkormányzati reformtörekvések mozgatórugói két idősíkon szemléltethetők, ekképpen érvényesültek egyrészt a tradicionális, valamint a New Public

³⁹⁹ HOFFMAN (2015) 56-78.

⁴⁰⁰ HOFFMAN (2015) 78-95.

Management hatásának eredményeként megvalósuló reformintézkedések. A hagyományos reformok elsődlegesen az 1960-as években a fejlett jóléti államok politikai és igazgatási intézményrendszerének megerősítését tartották szem előtt, míg a New Public Management az 1970-es évektől a jóléti állam és a közigazgatás hiányosságait volt hivatott kiigazítani, amely többek között az intézményrendszer karcsúsítását és az állam szerepének visszaszorítását célozta. Az irányzatnak egy másik célja is azonosíthatóvá vált, amennyiben a weberiánus modell merevségét kívánta oldani.⁴⁰¹ A mozgalom tehát egyfajta belső modernizációs törekvéseket jelentett, tekinthető a neoliberális közgazdaságtan közigazgatás-tudományi leképeződésének is.⁴⁰² Elsődleges célkitűzésként a hatékonyság növelését szem előtt tartva a közfeladatok ellátásának újraosztását határozta meg.⁴⁰³

A jóléti állam koncepciójának térnyerésével párhuzamosan az önkormányzati autonómia jelentősége, szerepe visszaszorult. Az 1945-1975 közötti időszakban⁴⁰⁴ a kormányzási tevékenység államosításával, a centralizációs folyamatok eredményeként a helyi önkormányzatok funkciója csupán közszolgáltatások nyújtására korlátozódott, amelyet az állam nevében eljárva gyakoroltak. A legtöbb állam a Keynes-i gazdaságpolitika elméletet alapul véve az állami intervenciót választotta a magas színvonalú jóléti szolgáltatások megvalósítása érdekében. Az 1970-es évekre azonban repedések mutatkoztak a jóléti állam alapjain, az ezzel szemben meghatározóvá váló neoliberalizmus eszmei, politikai és gazdasági rendszere a piacot helyezte előtérbe az állammal és a társadalommal szemben. A közigazgatást illetően a politikai és közigazgatási reformok (pl. *New Public Management*), a privatizáció és a dereguláció szolgáltak eszközként a piaci viszonyok meghonosítására. A neoliberalizmus térhódításával egyre inkább jelentőséget nyert az állampolgárok számára a választás lehetősége (*public choice*). Erre a korszakra tehető a fiskális föderalizmus elméleti megalapozása, amely az önkormányzatok számára a piaci körülmények megteremtését szolgálta elsődlegesen a helyi közszolgáltatások, a helyi közügyek ellátása terén. Nyugat-Európában azonban a jóléti állam erős intézményi és működési mechanizmusának korábbi érvényesülése kevésbé engedett teret a fiskális föderalizmus meghonosodásának, mint az

⁴⁰¹ Hellmut WOLLMANN: Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations. *Local Government Studies*. Vol. 30. No 4. Winter 2004. 641-642.

⁴⁰² F. ROZSNYAI Krisztina: Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész ágyában. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010. 21.

⁴⁰³ A New Public Management elméleti hátteréről és gyakorlati alkalmazásáról részletesen: HORVÁTH M. Tamás: *Közmenedzsment*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2005.

⁴⁰⁴ A „Les Trente Glorieuses” kifejezés használata mutatja legszembetűnőbben azt a II. világháború utáni időszakot, amely a Marshall Terv által finanszírozott újjáépítés jegyében telt el, gazdasági és népességszám növekedést eredményezve Nyugat-Európában. *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. (ed. John LOUGHLIN, Frank HENDRIKS, Anders LINDSTRÖM) Oxford University Press 2011 1-3.

Amerikai Egyesült Államokban. A neoliberális hatása inkább a decentralizációs folyamatokban követhető nyomon. A helyi-területi kormányzás felértékelődése, a decentralizációs irányzatok eredménye az 1982-es francia területi reformok, valamint a skandináv államokban végrehajtott transzformációs kísérletek. A helyi demokrácia és a helyi autonómia jelentősége felértékelődött a demokratikus kormányzásban, az ENSZ és az Európa Tanács tevékenységében is nyomon követhetővé vált a helyi önkormányzás eszméjének fejlesztése.⁴⁰⁵

A globalizáció hatása a kormányzás formájára és tartalmi változására nézve elvitathatatlan, amely az európaizáció terén is megnyilvánul. Az európai integráció elmélyítése egyfajta válaszként fogható fel erre a tendenciára, amelynek eredményeként a 2000-es évek meghatározó tendenciája a *governance* típusú kormányzás megjelenése. Ebben a kormányzási modellben horizontális szinten a központi és a helyi kormányzat közhatalmi jellegű szervezetei a gazdasági és a civil élet szervezeteivel együttműködésben kormányoznak, a vertikális szintek között úgyszintén jellemzővé válik a kooperáció a széles értelemben vett kormányzás során, széles értelemben véve megvalósulhat a többszintű kormányzás (*multi-level-governance*). A többszintű kormányzás a nemzeti szint jelentőségének relativizálódását eredményezheti, felértékelődhet a regionális és a helyi szint. Ennek a folyamatnak lehet egyfajta következménye a nemzeti szuverenitás kérdésének felvetése a központi kormányzat részéről.

Mind a neoliberális, mind pedig a globalizáció természetesen hatást gyakoroltak a területi kormányzás intézményrendszerére és működésére egyaránt. Az Európai Unió regionális és területfejlesztési politikájának hatása az önkormányzatok europánizálódásának egyik jelentős motiváló erejeként jelentkezik.

Az önkormányzatok jelentős változáson mentek keresztül az elmúlt évtizedekben, közhatalmi funkcióik gyakorlását alapvetően befolyásolta az előzőekben említett horizontális és vertikális hatalom átrendeződés.⁴⁰⁶ Napjainkban az európai integráció és a gazdasági globalizáció erőteljes hatást gyakorol a helyi önkormányzatok funkcióira és demokratikus legitimitására. Számos erőfeszítés említhető a méretgazdaságosság elérésére, ezek az intézkedések egyrészt területi reformokban öltöttek testet,⁴⁰⁷ másrészt pedig funkcionális átalakítások történtek, példaként említhető a szolgáltatásnyújtás racionalizálása, különösen az oktatás, az

⁴⁰⁵ LOUGHLIN-HENDRIKS-LINDSTROM 2011. 1-20.

⁴⁰⁶ SOÓS Edit: Az önkormányzatok döntéshozatali mechanizmusa az EU-ban. In: EU-Integráció Önkormányzatok. Önkormányzati Szövetségek Tanácsa – Nemzetközi Város-és Megyeigazgatási Szövetség Egyesült Államok Nemzetközi Fejlesztési Hivatal Budapest, 1998. 65.

⁴⁰⁷ Szükséges ebben a körben rámutatni Finnország, Dánia, Görögország példájára.

egészségügy és a szociális ellátás terén. A helyi közszolgáltatások kiszűrésének módszere nem vált általánossá, csupán az angolszász államok éltek döntően ezzel a lehetőséggel, annak ellenére, hogy költségmegtakarítást eredményezhetett. Az is megállapítható, hogy a magánszektorral való együttműködés lelassult, ezzel szemben a civil szektorral való együttműködés iránt érdeklődés növekedett. Néhány európai országban 2007 folyamán alapvető területi reformokat hajtottak végre, így Dániában, Finnországban, Görögországban, Litvániában, Lettországon jellemzően csökkentették a helyi önkormányzatok számát. A dán reformok a helyi önkormányzatok összeolvadásának koncepcióját vették alapul.⁴⁰⁸

A területi reformok egy másik részében a települések közötti együttműködés támogatásával kívántak eredményeket elérni, mint pl. Franciaország, Svédország, más- és más szempontok alapul vételével. Ez utóbbi forma gyorsabb és politikai nézőpontból könnyebben keresztülvihetőnek bizonyult. A közös kiindulópontjuk ezeknek a reformoknak az volt, hogy a nagyobb önkormányzatok a forrásaik egy kisebb részét kénytelenek igazgatási működésükre költeni. Számos együttműködési forma létezik, mint a települések közötti társulás, amely kiépíti és működteti a környezetvédelmi infrastruktúrát, az integrációs tervezés és szolgáltatás nyújtása agglomerációban, a szakmai erőforrások és az igazgatási működéshez szükséges eszközök megosztása, mint például az adóbeszedés, a fejlesztés ellenőrzés, a bérszámfejtés, a belső ellenőrzés és az információtechnológia.

A Közép-kelet-európai országok önkormányzati rendszereinek szétaprózottsága a demokratikus átalakulási folyamat eredményeként alakult ki, az 1990-es politikai összeomlást – a nemzetközi irodalomban átmenetet – követően. Különösen fragmentált rendszer jellemezte a Csehországot, Szlovákiát, Magyarországot és Szlovéniát. Mindemellett néhány ország, mint (volt) Jugoszlávia, Lengyelország, Bulgária a szétaprózottság szempontjából kedvező önkormányzati rendszerrel rendelkezett.⁴⁰⁹ A leginkább vitatott és legfontosabb kérdés Európában a méretgazdaságosság, nevezetesen a helyi önkormányzatok optimális mérete.

Számos területi jellegű reformot hajtottak végre: a céljuk ezeknek az intézkedéseknek egyrészt a helyi önkormányzatok összeolvasztása, másrészt pedig a szétaprózottságból eredő problémák mérséklése volt, ez utóbbi szorosan kapcsolódik a társulásokhoz, a

⁴⁰⁸ Ulrik KJAER, Ulf HJELMAR, Asmus Leth OLSEN (2010): Municipal Amalgamations and the Democratic Functioning of Local Councils: The Case of the Danish 2007 Structural Reform, *Local Government Studies*, 36:4, 569-585.

⁴⁰⁹ Pavel SWIANIEWICZ (2010): If Territorial Fragmentation is a Problem, is Amalgamation a Solution? An East-European Perspective, *Local Government Studies*, 36:2 183-203 A legfontosabb probléma a helyi önkormányzatok optimális mérete Európában, ez a leginkább vitatott kérdés.

települések közötti együttműködés és partnerség formáihoz.⁴¹⁰ Ebből a szempontból említhetjük különösen a kelet-németországi régió területi reformját az 1990-es német egyesítést követően.⁴¹¹ Az önkormányzati reformok, azok számára, akik közvetlen közelről érzékelik, szüntelen folyamatnak tűnnek.⁴¹²

A vizsgált tendenciák egy más aspektusból az önkormányzati rendszerek közötti konvergenciát támasztják alá. Éles megkülönböztetés volt kimutatható a kontinentális államok és az angolszász jogrendszer sajátosságait hordozó államok önkormányzati rendszerei között, ezek a differenciák viszonylagossá váltak. *Kecső* Gábor az angol, amerikai és a magyar önkormányzat karakterisztikus sajátosságait vizsgálva idézi Game és Wilson angol önkormányzat fogalmát, mely a következő: „(1) a földrajzi és politikai decentralizáció egyik formája; (2) amelyben közvetlenül választott tanács működik; (3) a parlament által létrehozva és annak alárendelve; (4) relatív autonómiával felruházva, amely keretei között; (5) szolgáltatások széles körét nyújtja; (6) a rendelkezésére álló számtalan eszköz segítségével; (7) részben helyi adókból finanszírozva.”⁴¹³ Maradéktalanul egyet lehet érteni azon álláspontjával, hogy az önkormányzat fogalmának ezen attribútumai bármely kontinentális állam önkormányzati rendszerére illeszthetők. Az azonos fogalmi jegyek kialakulását az angolszász jogrendszerben és Európa kontinentális államaiban a Chartához való csatlakozás alapozta meg, míg a Charta hatókörét mutatja, hogy a Helyi Hatóságok Nemzetközi Egyesületének (IULA) egy 1993-ban elfogadott deklarációja, valamint a Helyi Önkormányzatok Világkartájának eredeti tervezete⁴¹⁴ is alapvetően a Charta alapértékeire épül, amely további egységesítési folyamatot válthat ki – a helyi önkormányzatiság alapelvei tekintetében.⁴¹⁵

A Charta alapelvei, alapértékei hatókörének Európán kívüli kiterjesztésére számos példa tanulmányozható, az Orosz Föderáció területén,⁴¹⁶ az Ausztrál Helyi Önkormányzatok Szövetségének 1997-es Deklarációja, valamint tanulmányok születtek többek között Albánia

⁴¹⁰ Az együttműködés új formáit kell megemlítenünk Franciaországban, Németországban és Magyarországon. A francia és a német területi reformokat és funkcionális reformokat elemzi: Vincent HOFFMAN-MARTINOT, Hellmut WOLLMANN (Eds.): *State and Local Government Reforms in France and Germany. Divergence and Convergence 2006 VS VERLAG FÜR SOCIALWISSENSCHAFTEN.*

⁴¹¹ Hellmut WOLLMANN (2010): *Territorial Local Reforms in the East German Regional States (Länder): Phases, Patterns, and Dynamics*, *Local Government Studies*, 36:2 251-270.

⁴¹² Janice MORPHET: *Modern Local Government*. SAGE Publications 2008. xi.

⁴¹³ KECSŐ Gábor: *A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása. A jogállást meghatározó jogintézmények modelljei a bevételi oldalon*. Anglia-USA-Magyarország. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2016. 43.

⁴¹⁴ United Nations Centre for Human Settlements (Habitat) *World Associations of Cities and Local Authorities Coordination* (Waclac) 25 May 1998 *Towards a World Charter of Local Self-Government* <http://www.gdrc.org/u-gov/charter.html>. (2017.03.21.)

⁴¹⁵ Az önkormányzati jog fejlődésének tendenciáit részletesen elemzését ld: HOFFMAN (2015) 15-38.

⁴¹⁶ *Collection of Articles. Local Self-Government and Civic Engagement in Rural Russia*. <http://documents.worldbank.org/curated/en/841271468759264251/pdf/283770Local0self0government0RU.pdf>.

és Koreai Köztársaság helyi önkormányzatai esetében is az alapértékek átvételével összefüggésben.⁴¹⁷

4. Európai példák

A következő részben néhány európai ország példáján keresztül válnak tanulmányozhatóvá azok az alapvető fejlődési tendenciák, amelyek meghatározó jelentőségűek a helyi, regionális demokrácia működése, a helyi önkormányzatiság szempontjából.

Az európai államok példái kiválasztásának alapját a széles körben ismert és alkalmazott önkormányzati modellek, a társadalmi-gazdasági környezet változásait követő és arra aktívan reagáló, meghatározó önkormányzati reformintézkedések képezték.

4.1. Az Egyesült Királyság

A 20. század eleji Angliában – Európában egyedülálló módon – politikai szempontból erős, széles felhatalmazással rendelkező helyi önkormányzatok működtek. Általános jellemző, hogy a közigazgatási szervezetrendszerén belül az állam és önkormányzat rigorózus elhatárolása nem volt és napjainkban sem jellemző oly módon, ahogy az a kontinentális államokban érvényesül. Dekoncentrált szervek hiányában a helyi igazgatásban az önkormányzatok döntő szerepet játszanak. Az *ultra vires* elv korlátozott autonómiát tett lehetővé.

Azt is hozzá kell azonban tenni az általános jellemzők bemutatásakor, hogy az Egyesült Királyság devolutív állam, amely összetett állam ugyan (elkülönül Anglia, Wales, Skócia, Észak-Írország, mivel önálló törvényhozással, kormányzással, sajátos önkormányzati rendszerrel rendelkeznek), de nem rendelkezik föderális jellemzőkkel.⁴¹⁸

A viktoriánus helyi önkormányzás modellje az 1920-as évek óta azonban folyamatos változáson ment keresztül,⁴¹⁹ az állami szerepkör erősödött mind az infrastrukturális, mind pedig a humán közszolgáltatások terén. Az 1940-es években, különösen az 1945 utáni időszakban azonban a helyi önkormányzatok felelőssége a közszolgáltatások terén jelentősen visszaszorult.

⁴¹⁷ Ramiz FAZILU: European Charter a fundamental document for the organization of local self-government system <http://euacademic.org/UploadArticle/2097.pdf>, Chris HIMSWORTH: Treaty-Making for Standards of Local Government: The European Charter of Local Self-Government and its Possible Application Beyond Europe [U. of Edinburgh School of Law Working Paper No. 2011/24](http://www.edinburgh.ac.uk/~law/workingpapers/2011/24/).

⁴¹⁸ FÁBIÁN (2012) 47-48.

⁴¹⁹ Chris HIMSWORTH: Local Government in the United Kingdom. In: Local Government in the Member States of the European Union: a Comparative Legal Perspective. (ed. Angel-Manuel MORENO) INAP, Madrid 2012. 664.

Az 1972-es területi reform abból a szempontból említendő, hogy újraszervezték a megyei (*counties*) szintet, valamint drasztikusan csökkentették a kerületek (*districts*) számát. A területi reform, összevetve a skandináv államokban megvalósult területi intézkedésekkel, lényegesen nagyobb hatást fejtett ki.⁴²⁰ Ebben az időszakban helyi szinten is jelentősen erőteljesebb koordinációs szükséglet jelentkezett. A nagyobb városok önkormányzatai fejlesztették stratégiai szemléletüket, míg az újonnan kialakított kerületek a helyi nézőpontot erősítették, a rövidebb távú tervezést tartva inkább szem előtt. Az 1980-as évek elején a nagyvárosok és a vonzáskörzetükbe tartozó szomszédos települések a helyi közösségek szükségleteinek kielégítésére társulási formákat alkalmaztak. A központi kormányzat számára ez a típusú változás további fontos fordulatot eredményezett: a versenyhelyzet kiterjesztését és annak erősítését, annak érdekében, hogy a helyi önkormányzatok működésük során még inkább hatékonyabbá váljanak.⁴²¹

Az 1997-et megelőző relatíve hosszú időszakban a reformok a helyi önkormányzatok hatalmának és meghatározó szerepének korlátozására irányultak. Ezek az intézkedések érintették mind a közösségek demokratikus vezetésében betöltött, mind pedig az állampolgárok és az állam közötti közvetítésben testet öltő önkormányzati szerepkört. Az ezt követő reformintézkedések azonban – amint az a későbbiekben látható – ismét az önkormányzatok helyi szintű hatalomgyakorlását alapozták meg a koordinációs és irányítói funkciók gyakorlásának erőteljesebbé tételével.⁴²²

Az elsődlegesen azonosítható, 1980-1997 közötti szakaszban a reformok két fő időszaka azonosítható. Az első a konzervatív kormányzat idején vált nyomon követhetővé, amely az önkormányzatok hatáskörének csökkentését, valamint a központból gyakorolt irányítás erősítését célozta. Margaret Thatcher kormányzása idején a New Public Management filozófiájának gyakorlati megvalósítása szolgálta a közszektor hatékonyságának és hatásosságának erősítését. A módszer átvétele a magában foglalta a teljesítmények mérhetőségének kiterjesztését.⁴²³ Ezzel áll összhangban ebben az időszakban a második fő törekvés, amely 1980 után jelentkezett, amikor is a helyi szolgáltatások nyújtása terén a helyi önkormányzatokat is versenyre kötelezte, a piacképesség biztosítása érdekében (CCT, *Compulsory Competitive Tendering*). Az 1983-ban megalapított Bizottság (*Audit Commission*) vezette be a közszektor szervezeti teljesítményének mérésére azt az indikátor-

⁴²⁰ WOLLMANN (2004) 643-646.

⁴²¹ MORPHET (2008) 4

⁴²² MORPHET (2008) xi

⁴²³ Ian CHASTON: Knowledge Management and Open Innovation in United Kingdom Local Authorities. *International Journal of Public Administration*, 35, 2012 248.

rendszer (KPIs, *key performance indicators*) amely az 1980-as években egy monitoring rendszer működtetésének alapjául szolgált. Az 1990-es évek elején felülvizsgálták, majd az állampolgári karta (*Citizen's Charter*) kulcsfontosságú elemévé vált.⁴²⁴

Az 1979-1997 közötti periódus nem kedvezett tehát az önkormányzatiság, a helyi szintű demokratikus működés kiterjesztésének, a szakirodalom „önkormányzat-ellenes” minősítéssel illetett korszakként tartja nyilván. Az önkormányzat-ellenes nézetek és a fragmentált önkormányzati rendszert elutasító kormányzati álláspont vezetett többek között ahhoz, hogy számos speciális szervezet vállalt szerepet helyi önkormányzati programok végrehajtásában, ebbe a körbe tartoztak a divergáló munkacsoportok, az ún. városfejlesztési társaságok és a quango-k. Az 1990-es évek közepére a helyi önkormányzatok teret vesztek, megtorpant, majd visszaesett az önkormányzati beruházások aránya.⁴²⁵

Az angolszász típusú jogfejlődésben az önkormányzati rendszer alkotmányos helyzetének megítélése, feladat-és hatáskörének meghatározása hosszú időn keresztül az ultra vires elven alapult. A helyi önkormányzat, „alkotmány által létrehozott szerv”, ugyanakkor hozzá kell tenni, hogy az Egyesült Királyság nem rendelkezik chartális alkotmánnyal, így az önkormányzatok esetében sem érvényesülhet alkotmányi rendelkezés. Mivel alkotmánybírósági szervezet sem létezik, éppen ezért az alkotmányos védelem sem értelmezhető. Örökségként értelmezhető a hosszú időn át érvényesülő alapelv a vires és az ultra vires a helyi önkormányzatokban. Az elv érvényesülése az Egyesült Királyságban a rule of law követelményének való megfelelést szolgálja, amennyiben a köztisztviselők csak azokban az ügyekben járhatnak el, amelyek végzésére törvényes felhatalmazással rendelkeznek. Minden alkalommal szükséges volt azonosítani, hogy milyen felhatalmazás biztosítja az intézkedés lehetőségét.⁴²⁶

Az általános felhatalmazás szerepének megértéséhez a *Helyi Önkormányzatok Európai Chartájához* való csatlakozással összefüggő vita, majd az 1997-es elfogadása adott alapot. Habár a Charta nem biztosít teljes szabadságot a helyi önkormányzati cselekvésre, azonban megállapítható, hogy szimbolikus helyet foglalt el az 1980-as, 1990-es években a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok viszonyának megítélésében.⁴²⁷ A Chartában foglalt feltételek, alapelvek kötelező erővel bírnak azokban az országokban, amelyek ratifikálták. Ezen alapelvek, alapvető követelmények között nevesíti *Morphet* az

⁴²⁴ CHASTON (2012) 248.

⁴²⁵ MORPHET (2008) 4.

⁴²⁶ MORPHET (2008) 38.

⁴²⁷ MORPHET (2008) 38-39

- (1) önkormányzatiságot, azaz valamennyi helyi önkormányzat felelős legyen a helyi közügyek lényegi részének az intézéséért, a helyi lakosság érdekében,
- (2) a legalitást, azaz a helyi önkormányzatok jogait alkotmányban, vagy törvényben kell elismerni,
- (3) a bevonás elvét, azaz a hatásköröket elsődlegesen a helyi önkormányzatokra kell telepíteni, lehetséges regionális szervekre is, amennyiben ilyen szervek léteznek,
- (4) hatáskörök szabad gyakorlása, azaz a helyi önkormányzatok szabadon cselekedhetnek a jog által meghatározott keretek között, a szubszidiaritás elve alapján, az állampolgárokhoz legközelebbi szinten, a helyi önkormányzatokkal minden olyan ügyben egyeztetni kell, amely közvetlenül érinti őket, azonban kívül esnek a konkrét hatáskörükön,
- (5) a helyi önkormányzás gyakorlása: választott helyi képviselők útján, akiknek megfelelő képzést kell biztosítani és pénzügyi ellenszolgáltatást, hogy teljesíteni tudják demokratikus kötelezettségeiket,
- (6) az önkormányzatok szerepe a végrehajtás terén: ahhoz, hogy képesek legyenek ellátni a választók által rájuk bízott feladatokat, a helyi önkormányzatoknak rendelkezniük kell végrehajtó szervekkel és a személyzet alkalmazásában függetlennek kell lenniük,
- (7) források: olyan mértékű pénzügyi forrásokat kell a helyi önkormányzatok rendelkezésére bocsátani, hogy képesek legyenek ellátni feladataikat. A helyi önkormányzatok forrásai lehetnek adók vagy támogatások. Gondoskodni kell a források egyenletes elosztásáról, megfelelő pénzügyi kiegyenlítő rendszer működtetéséről a gyengébb teljesítőképességű önkormányzatok számára.
- (8) folyamatos ellenőrzés: a helyi önkormányzatok működése abból a szempontból ellenőrizhető, hogy az megfelel-e a jogszerűség követelményének, a célszerűségi ellenőrzésre nem terjed ki.
- (9) a helyi önkormányzatok védelme: a helyi önkormányzatok jogosultak bírósághoz fordulni érdekeik védelme érdekében,
- (10) együttműködés: a helyi önkormányzatoknak képeseknek kell lenniük az együttműködésre más önkormányzatokkal, és amennyiben jogszabály ezt lehetővé teszi, más országok önkormányzataival is,
- (11) határok: a helyi önkormányzatok határait nem lehet megváltoztatni a helyi önkormányzattal való előzetes konzultáció nélkül.

Miután a brit kormány aláírta a Chartát, az abban foglalt elvek több módon is megvalósultak, elsősorban a 2000-es helyi önkormányzati törvényben foglaltakkal, ennek ellenére, éppen a történelmi hagyományokra tekintettel a Charta az Egyesült Királyság jogrendszerében

mérsékelt hatást fejt ki. Bár az önkormányzatiság megvalósítása még további lépéseket tett – Morphet szerint – szükségessé.⁴²⁸ Az előny, ami a Chartában való tagságból származik, egyrésztől abban nyilvánul meg, hogy az Európa Tanács az emberi jogok és a demokratikus önkormányzatok támogatója, másrésztől a helyi önkormányzat, mint érték, amely a közösségek helyi demokratikus vezetését és a közszolgáltatások nyújtását biztosítja. A Charta harmadrészt őrzi azokat az elveket, amelyeket már a helyi demokrácia angol rendszere is kifejez. A Charta valamennyi rendelkezése kötelező az Egyesült Királyságra, azonban a jogrendbe való direkt átültetésére, külön ezzel összefüggésben törvény megalkotására nem került sor. A Charta inkorporációjának szükségessége is felvetődött már az utóbbi időben.⁴²⁹ Így a bírói gyakorlatban nemzetközi szerződésként értelmezést segítő szerepet játszik.

A Munkáspárti kormány 1997-es hatalomra jutásával a helyi önkormányzatok „modernizációs” programja vette kezdetét. A kormányzat szigorú, teljesítmény-meghatározásra és ellenőrzésre irányuló kötelezettséget rótt az önkormányzatokra. Több fehér könyv és konzultációs jelentés megjelenését követően került sor az 1999. évi és a 2000. évi helyi önkormányzati törvények kiadására. Az önkormányzati rendszer megújítását célzó jogalkotás legfontosabb rendelkezései az önkormányzatok működésére vonatkozóan a következőkben összegezhetők. (1) Biztosítani kell, hogy a testületek politikai döntéshozatali eljárásai hatékonyak, átláthatók és elszámoltathatók legyenek; (2) folyamatos fejlesztésre kell törekedni a felelősségi körükben nyújtott szolgáltatások hatékonyságának és minőségének javításában; (3) a helyi közösségeket aktívan be kell vonni és elkötelezetté kell tenni a helyi döntéshozatalban és a döntések végrehajtásában; (4) a helyi önkormányzatok rendelkezzenek a szükséges hatáskörökkel ahhoz, hogy együtt tudjanak működni más szervezetekkel annak biztosításban, hogy a források hatékonyan kerüljenek felhasználásra az önkormányzati hatáskörbe tartozó jólét fejlesztésében.⁴³⁰

A teljesítményértékelés 1990-es években történt újraértékelését követően 2000 áprilisától érvényesült az ún. *Best Value* rendszere, amely hatékony működést, folyamatos fejlesztést várt el a helyi önkormányzatoktól a helyi közszolgáltatások terén.⁴³¹ A bevezetés egyfajta szolgáltatási paradigmát is jelentett, ez váltotta fel a CCT rendszerét. A rendszer fogadtatása és működtetés problémái miatt a kormányzat gyors váltásra kényszerült, teret engedve az ún. *Comprehensive Performance Assessments* (CPAs) rendszerének, amely lényegesen

⁴²⁸ MORPHET (2008) 38

⁴²⁹ HIMSWORTH (2012) 668-669.

⁴³⁰ MORPHET (2008) 6.

⁴³¹ Local Government Act 1999. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/27/contents>

egységesebb és koherensebb teljesítményértékelést tett lehetővé a közszolgáltatások fejlesztése terén. A CPA kifejezett célja az volt, hogy a jobban teljesítő önkormányzatok számára nagyobb szabadságot biztosítson a jövőbeni közpolitikai célok meghatározásában. Ugyanakkor a gyengébben teljesítők esetében a rendszer állami beavatkozást tett lehetővé, végső soron pedig sor kerülhetett az önkormányzati hatáskörből történő elvonásra is.⁴³² Hozzá kell tenni azonban, hogy az előzőekben hivatkozott mérési, értékelési rendszerek a központi irányítás erőteljes befolyását biztosították.⁴³³ Az új közmenedzsment irányzat is elsősorban a hatékonyság követelményrendszerét tartotta szem előtt. A legfontosabb célkitűzések között szerepelt az állam szerepének csökkentése a közszolgáltatások nyújtása terén, a versenyszférában érvényesülő módszerek alkalmazása, az állami közfeladatok terén, a teljesítmény-menedzsment (*Total Quality Management*) eszközeinek használata. Az irányzat európai követői közé tartozott már a kezdetekkor Svédország és Hollandia, azonban más európai országok is követték célkiűzéseiket és módszereiket.⁴³⁴

A reformfolyamatokat értékelve összességében megállapítható, hogy Angliában folyamatos és fokozatos elmozdulás volt tapasztalható a mind nagyobb és nagyobb önkormányzati egységek és a fokozottabb központi ellenőrzés és a kevesebb helyi önállóság felé.⁴³⁵

A 2008-as pénzügyi válság nem hagyta érintetlenül a helyi önkormányzatok pénzügyi-gazdálkodási rendszerét sem. A 2010-ben hatalomra került konzervatív-liberális demokrata koalíciós kormányzat az Egyesült Királyságban bejelentette az Audit Bizottság megszűnését, amely a CPA megszűnését is eredményezte. Az önkormányzatok központi forrásainak lényeges csökkentésére is sor került (a 2010-2015. között mintegy 26 %-kal csökkentette a központi kormányzat a helyi önkormányzatok forrásait).⁴³⁶ Mindez illeszkedett a kormányzati politika homlokterében álló „*Big Society*” koncepciójába. A koncepció helyi közösségekkel kapcsolatos legfontosabb célja, hogy erőteljesebb hatalmat és több lehetőségeket biztosítsanak számukra, valamint a közösségi szerveződések új generációját teremtsék meg és a helyi közösségek, jótékonyági szervezetek nagyobb súllyal tudjanak részt venni a közösségi,

⁴³² CHASTON (2012) 249.

⁴³³ MORPHET (2008) 9.

⁴³⁴ David OSBORNE – Peter HUTCHINSON: A kormányzás ára. Hatékonyabb közszolgáltatások megszorítások idején. Alinea Kiadó – IFUA Horváth & Partners 2006. Ezen operatív intézkedéseket a következőképpen azonosították: 1. „Bőlcsebb kapacitástervezés”; 2. „Konzolidáció”; 3. „A helyes méretre igazítás”; 4. „Versenyztetéssel vásároljunk szolgáltatásokat!”; 5. „A teljesítményt jutalmazzuk, ne a jó szándékot!”; 6. „Az ügyfelek jobb kiszolgálása”; 7. „Ne fogadjuk el a bizalmatlanságot – szüntessük meg azt!”; 8. „Rugalmas működés az elszámoltathatóság megteremtése érdekében.”; 9. „Ellenség helyett tegyük szövetségessé a közigazgatást.”; 10. „Jobban szervezett munkafolyamatok.”

⁴³⁵ Colin COPUS: Neither Local Nor Government. In: Territorial Consolidation Reforms in Europe. (Ed. Pael SWIANIEWICZ) Local Government and Public Service Refrom Initiative, Budapest, 2010. 21.

⁴³⁶ CHASTON (2012) 250.

közszolgáltatási feladatok ellátásában. Radikális hatásköri devolúciót valósítanak meg, amely a központi kormányzattól a helyi közösségek felé irányul. Ehhez kapcsolódik a nagyobb gazdasági autonómia biztosítása a helyi önkormányzatok számára, valamint az általános felhatalmazás elvének érvényesítése.⁴³⁷ Ezen törekvésekkel összhangban került benyújtásra az önkormányzati autonómiát és a funkcióit illetően lényegi módosításokat tartalmazó törvényjavaslat 2011-ben,⁴³⁸ amely nagyobb szabadságot garantál a helyi hatóságok és közösségek számára. Magában foglalja a helyi önkormányzatok általános hatáskörének biztosítását, a közösség jogát arra, hogy megtámadja a számára sérelmes intézkedéseket, valamint a közösségi vagyon megszerzésének lehetőségét. Az ultra vires rendszert így egy korlátozott generálklauzula modellt váltotta fel. Új szabályokat is bevezet a helyi adóval kapcsolatos népszavazásra, amikor az önkormányzat túlzott mértékű adót vet ki, valamint erősíti a más ügyekben tartható népszavazásokra vonatkozó szabályozást.⁴³⁹ Az általános felhatalmazással összefüggésben megjegyzendő, hogy egy új általános felhatalmazást rögzít a törvény, amennyiben az önkormányzat bármit megtehet, amit az egyén általában megtehet.⁴⁴⁰

4.2. Német Szövetségi Köztársaság

A német szövetségi alkotmány (Dutsche Bundesakte – DBA) 1815. június 8-án került elfogadásra, amely német szuverén államok – fejedelmek és szabad városok – között létrejött nemzetközi szerződésnek minősült, keretet adva a belső államjogi berendezkedés fejlődésének. A BDA elősegítette ily módon a polgári fejlődést, amely egyebek között a községi önkormányzatok megerősödését is magával hozta. A községi önkormányzatok ilyen típusú fejlődésére hatott többek között a francia minta.⁴⁴¹ A történelmi hagyományokat tekintve az önkormányzatiság a Német Szövetségi Köztársaságban stabil alapokon nyugszik, a generális felhatalmazáson alapuló kontinentális önkormányzati modellt követi. E ponton elegendő csupán utalni a 19. század törvényhozási aktusaira, az 1808. porosz városi törvényre (Städteordnung), majd az ezt követő, különösen a városok jogállását megállapító törvényhozási aktusokra. Az önkormányzatiság érvényre jutásában meghatározó szerepet

⁴³⁷ Building the Big Society. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78979/building-big-society_0.pdf (2016.05.21.)

⁴³⁸ Localism Bill 2010-11, Localism Act 2011, 15th November 2011

⁴³⁹ Localism Bill: Local government and community empowerment [Bill No 126 of 2010-11] RESEARCH PAPER 11/02 11 January 2011 <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/RP11-02> (2016. 05. 22.)

⁴⁴⁰ Localism Act 2011 Chapter I. General powers of authorities Art. 1 Local authority's general power of competence *Par. (1) A local authority has power to do anything that individuals generally may do.* <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/part/1/chapter/1/enacted>

⁴⁴¹ RUSZOLY József: Európa alkotmánytörténete. Püski Kiadó, Budapest, 2005. 311-312.

játszottak a városok, amelyek széles körben rendelkeztek státútum-alkotási joggal, ezáltal a helyi társadalmi viszonyok szabályozásában alapvető szerepet töltek be.⁴⁴²

Megjegyzésre érdemes ugyanakkor, hogy az önkormányzatokra vonatkozó jogalkotási hatáskör az idők folyamán mindig is a tartományokat illette meg. A II. világháborút követően valamennyi tartomány saját helyi önkormányzati jogállási törvényt fogadott el, majd a német *Grundgesetz* is meghagyta a tartományok hatáskörében a helyi önkormányzatok jogállásának szabályozását. A *Grundgesetz* által rögzített föderális rendszerben a tartományok (*Länder*) politikai és igazgatási szempontból kiemelkedő szerepet töltenek be. Területileg körülhatárolt politikai egységek, amelyek alkotmányban rögzített feladatokat látnak el. A helyi önkormányzatok – területi (*Kreise*) és közösségi (*Gemeinden*) szinten szerveződött kétszintű önkormányzati rendszer részeként – hagyományosan erős politikai, jogalkotási és közszolgáltatási funkciók gyakorlásával játszanak szerepet a helyi kormányzásban. Az önkormányzás a Német Szövetségi Köztársaságban is az általános felhatalmazás elvén alapul, amely az 1808. évi porosz önkormányzati törvényre vezethető vissza. Az 1949. évi Szövetségi Alkotmányban rögzítettek szerint a településeket, kisebb mértékben a megyéket megilleti az a jog, hogy saját felelősségükre valamennyi, a helyi közösségek számára meghatározó ügyel foglalkozzanak, jogszabályi keretek között.⁴⁴³

A Német Szövetségi Köztársaságban az önkormányzati igazgatás rendszerének kiépítése a tartományok kizárólagos hatásköre, így egységes önkormányzati igazgatás nem jöhetett létre, minden tartomány maga alakítja ki az önkormányzati igazgatási szervezetét. A német Alaptörvény⁴⁴⁴ a természetjogi megközelítést nélkülözi, az alapjogi szemlélet helyett az intézményi garanciákra helyezi a hangsúlyt azzal, hogy az önkormányzatok az államszervezet részei, az Alaptörvény által konstituált decentralizált közigazgatási szervezetrendszerként.⁴⁴⁵

Az önkormányzati jogok védelmével kapcsolatban meghatározó, hogy nem csupán a tartományi alkotmányok biztosítják, hanem a német Alaptörvény is alkotmányosan védett hatásköri csoportokról rendelkezik, amennyiben az Alkotmánybírósághoz fordulhatnak ezek sérelme esetén.⁴⁴⁶ Speciális jogvédelmi eszköz az önkormányzati alapjogi panasz, amelyet szintén az Alaptörvény nevesít.⁴⁴⁷

⁴⁴² A német városok státútum-alkotási jogáról részletesen: Eberhard ISENMANN: Gesetzgebung und Gesetzgebungsrecht spätmittelalterlicher deutscher Städte. In: Zeitschrift für historische Forschung. 28. Bd. 2001. Heft 1. 1-94. Heft 2. 161-261.

⁴⁴³ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. II. Der Bund und die Länder. Artikel 28. https://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg_02/245124

⁴⁴⁴ WOLLMAN (2004) 651.

⁴⁴⁵ FÁBIÁN (2012) 20-21.

⁴⁴⁶ Grundgesetz 28. (2).

⁴⁴⁷ Grundgesetz 93. (1) 4b).

Az önkormányzatok generális felhatalmazása a feladat-és hatáskörök gyakorlására, valamint az állam által átruházott hatáskörökben való eljárás lehetősége és kötelezettsége – nemzetközi összehasonlításban is – széleskörű autonómiát biztosítanak az önkormányzatok számára a helyi közügyek szabályozásában és igazgatásában. Bármilyen ügy helyi jellege megalapozza a helyi önkormányzatok hatáskörét, ily módon a helyi önkormányzatok hatásköre nem specifikálható. Korlátozás csak a jogalkotás útján delegált hatáskörök esetében érvényesül. A Szövetségi Alkotmány azt is rögzíti, hogy a föderális szervek nem létesíthetnek saját feladataik ellátására regionális vagy helyi szintű szervezeti egységeket, így állhat el az a helyzet, hogy a föderális és a tartományi szintű szervek összes feladat-és hatáskörének 70-80%-ban a helyi önkormányzatok látják el a végrehajtó funkciót.

Az 1960-as és 1970-es évek megyei és tartományi szinten végrehajtott területi reformjai, az önkormányzatok számának drasztikus csökkentése a széles hatáskörrel felruházott, politikailag elszámoltatható területi szint megerősödését eredményezték. A különböző szintű területi önkormányzatok szerves részei egy tárgyalásos, együttműködésen alapuló döntéshozatali rendszernek, amelyben nem a hierarchikus kapcsolatok és az ellenőrzés dominálnak.⁴⁴⁸ Azt is hozzá kell azonban tenni, hogy a területi önkormányzatok elsődlegesen funkcionalitásukban élveznek autonómiát, hiszen a költségvetési forrásokról, valamint azok megosztásáról a föderális törvényhozás rendelkezik.

Az 1990-es évek modernizációs törekvései két irányban is jelentkeztek. Alapvetően a német újraegyesítés határozta meg ezeket a folyamatokat, hiszen az új tartományok igen erőteljes támogatást igényeltek. Emellett erősödött a részvételi demokrácia lehetősége, külön kiemelés érdemel a kötelező, ügydöntő helyi népszavazások bevezetése. Ezen túl a polgármesterek jogállása is megerősödött, mind politikai, mind pedig igazgatási szempontból.⁴⁴⁹

Ebben az időszakban az új közmenedzsment által inspirált reformintézkedések eredményeként szerkezeti változások következtek be. A New Public Management irányzata Európa egyes országaiban az 1970-es, 1980-as években rendelkezett érzékelhető hatással, Németországban azonban hosszú időn keresztül nem volt tapasztalható ilyen inspiráció a közszolgáltatások terén, hiszen már korábban gyakorlattá vált az önkormányzatok által nyújtott helyi közszolgáltatásokban a piaci elemek meghonosítása, valamint a kiszervezés. Az új közmenedzsment irányzat egyes elemeinek érvényesítése nem állt összhangban a Max Weber-i modell korábbi komponenseivel.

⁴⁴⁸ BENZ – MEINCKE (2006) 63.

⁴⁴⁹ A kérdéstről összefoglalóan Hellmut WOLLMANN: Territorial Local Level Reforms in the East German Regional States (La"nder): Phases, Patterns, and Dynamics Local Government Studies Vol. 36, No. 2, 251–270, April 2010

Az NPM közvetlen hatása kimutatható az önkormányzati tulajdonban lévő közszolgáltató szervezetek privatizációjában, valamint egyes teljesítmény-management elemek hangsúlyosabbá tételében. Ez a folyamat azonban Németországban ben elsődlegesen az önkormányzati tulajdon megszüntetésével, magántulajdonba adásával járt, hanem azzal, hogy a közepes és nagyobb városokban a korábban közjogi jogalanynak minősült közvállalatokat a kereskedelmi jog szerinti gazdasági társasággá szervezték át, így azok irányítását nem közjogi alapon, hanem magánjogi, tulajdonosi jogkörben látják el. Külön figyelmet kapott többek között a folyamatban a nyereségorientált közjogi szervek működése, az innováció bevezetése, a hatékonyság kiterjesztése a verseny által, az erőteljes fogyasztói orientáció a közszolgáltatások nyújtásában, a minőség középpontba állítása, valamint a gazdaság szereplőivel való együttműködések (*public private partnership*).⁴⁵⁰

Németországban, az 1990-es években az önkormányzati igazgatás terén a közigazgatási reformokkal azonos fogalomként vált a *Neues Steuerungsmodell (NSM)*. Az önkormányzati szervezetrendszer és igazgatási munka egységesítését célzó területközi együttműködés koordinálására létrehozott szervezet, a *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt)* azonosította az önkormányzati rendszer működési elégtelenségeit, úgymint (1) hatékonysági hiányosság; (2) stratégiahiány; (3) vezetésbeli hiányosságok; (4) vonzerőhiány; (5) legitimitáshiány. A hiányosságok megszüntetésére a következő javaslatok születtek: (1) a vállalkozásokéhoz hasonló decentralizált vezetési és szervezeti struktúra kialakítása; (2) output vezérlés meghonosítása; az új szervezeti struktúra aktiválása verseny révén. A módszereket elsődlegesen az önkormányzatok alkalmazták, a közszolgáltatások ellátása terén.⁴⁵¹

Az önkormányzati rendszerben a települési szint mellett egy második szint is működik, amely kerületi szintként (*Kreise, Landkreise*) azonosítható, emellett néhány tartományban különböző formációban önkormányzati egyesülések, társulások képeznek külön szintet. Önkormányzati formációként eltérő érdekszövetségek is alakultak, amelyek biztosítják az önkormányzatok befolyását a szövetségi törvényhozásban és európai uniós szinten is, különösen a Régiók Bizottságában.

A Német Szövetségi Köztársaság a Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját az elsőként aláíró államok körében ratifikálta fenntartás nélkül, 1987 májusában. A Charta a szövetségi jog részévé 1988 szeptemberében vált, alapelveiben azóta alkalmazandó a jogalkotásban és a

⁴⁵⁰ BENZ – MEINCKE (2006) 64-65.

⁴⁵¹ F. ROZSNYAI (2010) 21-25.

jogalkalmazásban.⁴⁵² Ellentmondás abból származhat, hogy a Charta a szövetségi jog része, míg az önkormányzatokra vonatkozó jogalkotás tartományi hatáskör.⁴⁵³ A német Alaptörvény szabályozásán túl – a Charta kivételével – más szövetségi rendelkezés nem gyakorol befolyást a helyi önkormányzatiságra. Ugyanakkor az önkormányzatok végrehajtják a szövetségi rendelkezéseket – a tartomány jogalkotásában foglaltak alapján, mivel önálló hatáskör-telepítésre szövetségi szinten nincs lehetőség.

Az önkormányzati hatásköröket illetően még egy fontos körülményre érdemes a figyelmet felhívni, az önkormányzati hatáskör származhat egyrészt az ügy önkormányzati karakteréből, másrészt pedig jogalkotási aktus eredményeként. Az állami felülvizsgálat terjedelme is ahhoz igazodóan kerül meghatározásra, hogy milyen felhatalmazás alapján gyakorolja a helyi önkormányzat hatáskörét. A helyi önkormányzat ugyanis az utóbbi esetben, tehát delegált hatáskör esetében alárendelt az államigazgatás szerveinek. Az alárendeltség abban nyilvánul meg, hogy az államigazgatási szerv utasítást adhat a hatáskör gyakorlásához, meghatározhatja a tényleges intézkedés körét, az alkalmazható eszközöket.⁴⁵⁴

Sajátossága az önkormányzati rendszernek a széles körben érvényesülő jogvédelem, amennyiben az önkormányzat jogai sérülnek, úgy jogosult jogainak, érdekeinek védelmére. Ezen belül pedig megilleti az önkormányzatokat az alkotmányos jogvédelem – attól függően, hogy milyen szintű jogalkotás okozza az önkormányzati jogok sérelmét – szövetségi, illetve tartományi szinten. A német helyi önkormányzatok részt vesznek az Európai Unió döntéshozatali eljárásaiban, befolyásukat elsődlegesen a tartományi, majd a szövetségi döntéshozatali eljárásokban képesek érvényesíteni. Érdekszövetségeik konzultatív joggal rendelkeznek az önkormányzatokat érintő jogalkotási kérdéseket illetően.

Annak ellenére, hogy tartományi hatáskör az önkormányzati igazgatás szervezetrendszerének és funkcióinak meghatározása, általános tendenciák figyelhetők meg az egyes tartományok helyi igazgatási működésében. Érzékelhetőek államosítási tendenciák az egyes közszolgáltatások ellátásában, ami egyértelműen a feladatok elvonását is eredményezi, ezzel párhuzamosan az önkormányzati szférában a döntéseket nagymértékben determinálják a központi jogszabályok. A generálklauzula alapján ugyan az önkormányzatok számos helyi érdekű ügy megoldását vállalhatnák fel, de a feladatellátást nagymértékben befolyásolják az

⁴⁵² <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122/signatures>

⁴⁵³ Dian SCHEFOLD: Local Government in Germany. In: Local Government in the Member States of the European Union: a Comparative Legal Perspective. (ed. Angel-Manuel MORENO) INAP, Madrid 2012. 235.

⁴⁵⁴ SCHEFOLD 249-250.

önkormányzati bevételek, így a lehetséges feladatellátás és az általános hatáskör között áthidalhatatlannak tűnhet a távolság.⁴⁵⁵

4.3. Franciaország

A francia közigazgatásban a központi hatalom dominanciája érvényesül, amely jelentős centralizációs hatásokkal jár, ugyanakkor az önkormányzati rendszerben a decentralizáció a 19. század óta meghatározó, sajátos formában érvényesül. Az önkormányzás intézményi-szervezeti keretei biztosítottak, ugyanakkor erős állami felügyelet, befolyás jellemzi a működést. A francia alkotmány rögzíti a helyi igazgatás területi alapjait és a szubsidiaritás elvét. Ugyanakkor a helyi közigazgatásban nem az önkormányzatok rendelkeznek kardinális szerepkörrel, a helyi közigazgatás a központi hatalomnak alárendelt.⁴⁵⁶

Az 1789-es francia forradalom után alakult ki az a területi szerkezet, amely napjainkban is determinálja a francia önkormányzati rendszert, a települések (*communes*) és a megyék (*départements*) önkormányzatait.⁴⁵⁷ A területi rendszert meghatározó jelentős aktus Bonaparte Napóleon 1800-ban közreadott rendelkezése – a Köztársaság területi felosztásáról és a területi egységek igazgatásáról –, amelynek eredményeként felállításra kerültek a prefektúrák (*Préfets*), valamint a *Conseil Général (de Départements)*. Ez utóbbi rendelkezés, amelyet Franciaország igazgatási alkotmányának is neveznek, a 20. század végéig hatályban volt és normatív rendelkezései érvényesültek. A területi egységek képviselő-testületeinek választására vonatkozó kötelezettséget már 1833-ban törvényi szinten szabályozták. A megyék kettős arculatú intézménye, egyrészt az állami adminisztráció területi szerveként, valamint területi önkormányzati egységként is funkcionáltak. Az 1884-ben elfogadott, a települések önkormányzatairól szóló törvény (*loi municipale*) kifejezésre juttatta a szabad önkormányzati igazgatás elvét (*libre administration communale*).

Franciaországban a helyi autonómia tradicionális értelmezése a központi hatalom és a helyi szervek közötti kapcsolatrendszer foglalta magában. A decentralizáció és a helyi autonómia elve nem fedik egymást, hiszen a helyi autonómia az állam általi elismerést jelenti, míg ezzel szemben a decentralizáció az állam által átruházott hatáskörök gyakorlását. Ezen elvi megfontolás, valamint a francia közigazgatásban általánosan érvényesülő „*libre administration*” alkotmányos elve⁴⁵⁸ kötelező mind a hatóságokra, mind az

⁴⁵⁵ FÁBIÁN (2012) 33-34.

⁴⁵⁶ FÁBIÁN (2012) 60-61.

⁴⁵⁷ Loi du 22 décembre 1789.

⁴⁵⁸ Constitution de la République française Constitution du 4 octobre 1958 art. 72 al. 3)

önkormányzatokra nézve. Az elv érvényesülése a francia önkormányzatiság egyes elemeinek értelmezésénél folyamatosan vita tárgyát képezi.

Az 1958-as de Gaulle-i alkotmány az önkormányzatok két szintjét rögzítette, a települési és a megyei önkormányzatokat, egységesen *collectivités territoriales* elnevezéssel.⁴⁵⁹ Az 1950-es évek óta több mint négyszáz olyan állami rendelkezés került megalkotásra, amely a politikai intézmények decentralizációját, és a közigazgatási eljárások modernizációját eredményezte.⁴⁶⁰ Az 1970-es évek végéig Franciaország erőteljesen centralizált államnak minősült, a közfeladatok ellátásáért döntő mértékben az állam felelt. Ugyanakkor az 1970-es önkormányzati reformtörvény kiterjesztette az önkormányzati igazgatás szabadságának elvét, szűkítette a prefektusok ellenőrzési jogkörét, különösen a költségvetés terén. A megye testesítette meg a területi intézményi igazgatási egységet, a kétszintű önkormányzati rendszerben pedig a felsőbb szintű, területi önkormányzati funkciókat látta el. Az önkormányzatok funkcionalitásukat tekintve meglehetősen gyengének számítottak, azonban azt is hozzá kell tenni, hogy a polgármesterek meghatározó befolyást gyakoroltak a nemzeti szintű politika döntéshozatalra, a funkciók halmozása (*cumul de mandates*) gyakorlatának eredményeként. Kiemelést érdemel, hogy a francia önkormányzati rendszer a társulások együttműködés gazdag formavilágát foglalja magában, széles teret biztosítva az önkormányzatok közötti összehangolt feladatellátásnak.

Az 1982-ben megvalósított reformnak különös figyelmet szükséges szentelni, ugyanis legfőbb céljaként széleskörű decentralizációs lépések kísérlete és a politikai és igazgatási rendszer dekoncentrációja azonosítható. A decentralizációval összefüggésben lefektette a világosan meghatározott és elkülönített hatáskörök és felelőségek elvét (*bloc de compétences*). A prefektus korábbi átfogó felügyeleti feladatköre valójában koordinatív szerepre, utólagos törvényesség kontrollfunkcióra korlátozódott. Az 1959-ben kialakított régiók mind politikailag, mind pedig feladatkörüket tekintve erősödtek, a megyék váltak leginkább az állami hatáskörök átruházásának kedvezményezettjeivé, míg a települések hatásköre korlátozott mértékű maradt a továbbiakban is. Az önkormányzati feladatellátásban elterjedtek és egyre nagyobb szerepet töltek be mind az egyetlen célra létrejött (*syndicats à vocation unique - SIVU*), mind pedig a több funkciót is betöltő társulások (*syndicats à vocation multiple - SIVOM*). A közösségek, a városi közösségek (*communeautés urbaines*) különböző

⁴⁵⁹ Constitution de la République française Constitution du 4 octobre 1958 Titre XII Des Collectivités Territoriales Article 72-75-1.

⁴⁶⁰ Jean-Clude THOENIG: Modernizing Sub-national Government in France: Institutional Creativity and Systemic Stability. In: Vincent Hoffman-Martinot – Hellmut Wollmann (Eds.): State and Local Government Reforms in France and Germany. Divergence and Convergence. VS Verlag für Socialwissenschaften, Wiesbaden, 2006. 39.

formái is érvényesültek, a *Loi Chevènement*⁴⁶¹ három alaptípust intézményesített (*communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines*). Franciaországban is indukált az NPM reformintézkedéseket, amelyek ugyan nem gyakoroltak erőteljes hatást, de a települések esetében előfordult a vállalkozás-szerű működtetés mintája.⁴⁶²

Jean-Claude *Thoenig* megállapítása szerint a modernizációt célzó reformintézkedések Franciaországban általában nagyobb visszhang kiváltása nélkül, csendesen merülnek fel és kerülnek végrehajtásra. Ez alól az egyetlen kivételt a François Mitterrand által végrehajtott intézkedések képezik.⁴⁶³ Általános tapasztalatként összegezhető a reformokkal összefüggésben az is, hogy mind az 1980-as évek során, mind 2003-ban erőteljes decentralizáció zajlott le, az állam hatásköröket ruházott át a szubnacionális szervezetekre, a helyi politikusok azonban nem törekednek arra, hogy a helyi lakosság a döntéshozatalba nagyobb mértékben bevonásra kerüljön.⁴⁶⁴ A 2003-as alkotmánymódosítás emelte alkotmányi szintre a régiókat, amely egy új kategóriaként került elismerésre a helyi önkormányzati rendszerben.

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját Franciaország – annak ellenére, hogy aktívan részt vett annak előkészítésében, és 1985-ben az első aláírók között volt, - csak 2007 januárjában ratifikálta, és május 1-jétől léptette hatályba.⁴⁶⁵ A ratifikáció folyamata elhúzódott, mert több akadályt is el kellett hárítania a törvényhozásnak a Charta nemzeti jogba történő átültetését megelőzően, így többek között az alkotmányt is módosítani kellett, 2003 márciusában.⁴⁶⁶ A Charta elfogadásához Franciaország értelmező rendelkezéseket fűzött, amely érintette egyrészt az állami szervek és az önkormányzatok együttműködésének kizárását meghatározott területeken (*Terres australes et antarctiques françaises*), másrészt a Charta 3. cikk második bekezdését, a végrehajtó szervek felállításának csupán a lehetőségét hangsúlyozva, valamint a pénzügyi kiegyenlítő mechanizmusok alkalmazásának szükségességét. A Charta jogi hatása Robert *Hertzog* álláspontja szerint a francia önkormányzati rendszerre, működésre marginálisnak tekinthető.⁴⁶⁷

⁴⁶¹ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

⁴⁶² WOLLMAN (2004) 656-659.

⁴⁶³ THOENIG (2006) 47.

⁴⁶⁴ THOENIG (2006) 57.

⁴⁶⁵ <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122/signatures>

⁴⁶⁶ L'Actualité Juridique Droit Administratif AJDA Dalloz Revues 2006. 1577.

⁴⁶⁷ Robert HERTZOG: Local Government in France. In: Local Government in the Member States of the European Union: a Comparative Legal Perspective. (ed. Angel-Manuel MORENO) INAP, Madrid 2012. 210.

A francia közigazgatási rendszer területi szervezetének jelenleg formája magában foglal mind decentralizált, mind pedig dekoncentrált igazgatási területi egységeket, szerveket. Az állami funkciókat területi szinten megvalósító legfőbb szerv a prefektúra, míg a decentralizált szervek választott testületekkel és végrehajtó apparátusokkal is rendelkeznek. Az önkormányzatok az általános hatáskör elve mentén szerveződtek, azon helyi közügyek terén, amelyekben a helyi érdek kimutatható, széles körben rendelkeznek igazgatási jogosítványokkal. A települési önkormányzatok (36.682) ugyan azonos jogállással, de rendkívül eltérő jellemzőkkel rendelkeznek (a testületek választása, költségvetés, a támogatások módozatai, humán erőforrás-gazdálkodás, stb.). Alapvető jellemzője a helyi szintű igazgatásnak az önkormányzatok közötti társulási rendszer. Cél, hogy hatékonyságuk növelése érdekében a társulások száma csökkentésre kerüljön, egybeolvadásukat elősegítsék.⁴⁶⁸ A területi szintet egyrésztől a megyék (96 megye és 5 tengerentúli megye), másrésztől pedig a régiók jelenítik meg.

A francia helyi önkormányzati rendszerben napjainkban is meghatározó reformfolyamatok zajlanak.⁴⁶⁹ Az önkormányzati rendszert alapvetően befolyásolta az a 2015 nyarán alkotott, a Francia Köztársaság új területi beosztásáról szóló törvény, amely újradefiniálta a helyi és a regionális szervek hatáskörét. A törvény kiemelkedő intézkedése a francia belső regionális határok megváltoztatása, amely a régiók számának csökkentését – 22-ről 13-ra – eredményezte 2016. január 1-jétől. Az intézkedés célja a regionális kormányzás támogatása, azaz az olyan gazdasági kompetenciák és döntéshozatali kapacitások megerősítése, amelyek nem tartoznak az állam hatáskörébe. Az új régiók hatáskörét fogja képezni a gazdaságfejlesztés és az üzleti élet támogatása, a területi tervezés, a közlekedés szervezése, a szakképzés, a közfoglalkoztatás és a foglalkoztatás. Ezen túl megosztva gyakorolnak hatáskört a megyékkel, a kultúra, a sport és a turizmus területén. A régiós hatásköri változások 2017-re teljessé válnak véglegessé.⁴⁷⁰

4.4. Svédország

Az első modern önkormányzati jogszabály Svédországban 1862-ben lépett hatályba, amely alapvetően meghatározta az önkormányzatok jogállását, feladat-és hatásköreit. Ugyanebben az évben helyi önkormányzati választásokat is tartottak. Az önkormányzatiság mély gyökerei

⁴⁶⁸ HERTZOG (2012) 216-219.

⁴⁶⁹ Részletesen: BALÁZS István: A francia helyi önkormányzati rendszer átalakulása napjainkban. Állam- és Jogtudomány LVII. évfolyam 2016. 2. szám 16-39.

⁴⁷⁰ France Approves a Territorial Reform. <http://www.regionsunies-fogar.org/en/media-files/107-france-approves-a-territorial-reform> (2016.07.14.)

szorosan kapcsolódnak az ország területi, éghajlati sajátosságaihoz. A második világháborút követő időszakban a jóléti állam koncepciója új feladatokat rótt az önkormányzat rendszerre. Svédország ugyan unitárius állam, azonban a legtöbb közfeladatot a kétszintű, helyi és területi szinten szerveződött települési és regionális önkormányzatok látják el. Éppen emiatt tekinthető Európában – nemzetközi összehasonlításban – a svéd önkormányzati rendszer – politikai és funkcionális értelemben is – a legerősebb helyi önkormányzattal rendelkező országok csoportjába tartozónak.⁴⁷¹

A jelenlegi önkormányzati rendszer az 1952-ben majd az 1974-ben végrehajtott nagymérvű területi reform eredményeként alakult ki, ami elsődlegesen a helyi szintű egybeolvadás folyamataként jellemezhető. Az 1990-es években a korábbi területi reformokon túl decentralizációs lépésekre is sor került, ennél fogva tovább hangsúlyozódott a többfunkciós önkormányzás modellje a helyi önkormányzásban.⁴⁷² Az 1991-es önkormányzati törvény megőrizte az első önkormányzati törvény történeti örökségét.⁴⁷³

Az 1990-es évek óta két olyan intézményi reform azonosítható, amelyet a New Public Management indukált. Az egyik a kiszervezések gyakorlata, vagyis a közszolgáltatások nyújtásának szerződéses alapon magántársaságok, illetve nem profitorientált, adott esetben önkéntes szervezetek útján. A második a települések által nyújtott támogatások rendszere, amely lehetővé tette az állampolgárok számára, hogy szolgáltatásokat vásároljanak piaci körülmények között, megadva ezzel a választás szabadságát.⁴⁷⁴

A Svéd Királyság Alkotmánya a demokrácia egyik mérföldkövéként, megvalósulási formájaként tekint az önkormányzatokra.⁴⁷⁵ Az Alkotmány a helyi és a regionális autonómia rögzítésén túl tartalmazza a kétszintű önkormányzati rendszerre, a helyi választásokra vonatkozó alapvető előírásokat, 2011 óta külön fejezetben.

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 1989-ben került kihirdetésre, amely a korábbi önkormányzati szabályozásban nem hozott lényegi változást. A Charta rendelkezései beépítésre kerültek a svéd jogrendbe, megjegyzendő ugyanakkor, hogy komoly bizonyítékot nehéz találni erre az inkorporációra, a parlamenti jóváhagyás és néhány hivatkozás kivételével. A svéd jogi tradíciók miatt azonban ezek is kötelezően alkalmazandónak minősülnek.⁴⁷⁶

⁴⁷¹ WOLLMAN (2004) 647.

⁴⁷² WOLLMAN (2004) 647.

⁴⁷³ Tom MADELL: Local Government in Sweden. In: Local Government in the Member States of the European Union: a Comparative Legal Perspective. (ed. Angel-Manuel MORENO) INAP, Madrid 2012. 637.

⁴⁷⁴ WOLLMAN (2004) 649.

⁴⁷⁵ Svéd Királyság Alkotmánya 1. cikk (2) bekezdése

⁴⁷⁶ MADELL (2012) 642.

4. fejezet

Az államigazgatási felügyelet – a törvényességi felügyelet hazai rendszere

1. Változó kormányzati ellenőrzés a helyi önkormányzatok működésében

A kormányzati ellenőrzés intézményrendszere, tartalma, terjedelme, alapvetően meghatározó a helyi önkormányzatok működésében. Az állami beavatkozás szervezet- és eszközrendszere rendszerint szoros összefüggést mutat a centralizáció mértékével, a decentralizáció megvalósulási fokával. A kormányzati ellenőrzést az államnak a feladatok ellátásával kapcsolatos szerepfelfogása időszakonként más és más módon befolyásolja, alakítja az alkalmazható eszközrendszert. A helyi önkormányzatok és a kormányzat között ugyan nem kibékíthetetlen az ellentét ezen a területen, azonban a felügyeleti jog gyakorlása, az állam rendelkezésére álló eszközök periodikusan vitát generálhatnak az ellenőrzési folyamatban résztvevők között.

Kiindulópontként a törvényességi felügyelet kérdésének tárgyalásakor *Kaltenbach Jenő* állami felügyeletre vonatkozó definícióját emelem ki, amelynek elemei meghatározó jelentőséggel bírnak. Eszerint „*[A]z állami felügyelet az állam jogi-igazgatási funkciója, amely nem jogalkotás, de nem is bírászkodás (bírói jogalkalmazás), hanem a közigazgatási jogalkalmazás területére tartozik. Mint állami tevékenység jogszabály által meghatározott, korlátok közé szorított és a bíróság által ellenőrzött. Mint jogviszony önálló jogalanyok közti jogviszonyt fejez ki, amelyben a felügyelő a felügyelt magatartását abból a célból kíséri figyelemmel, hogy az megfelel-e a jogszabály által meghatározott követelményeknek és ettől való eltérés esetében megfelelő intézkedést tesz.*”⁴⁷⁷ A közigazgatási felügyelet osztályozását is elvégezte, amely szintén irányadó, (1) a felügyeleti jogalanyok szerint megkülönböztetve a szövetségi államokban a tagállamok feletti felügyeletet, az önkormányzati felügyeletet, a közigazgatási jogi jogalanyok és a magánjogi jogalanyok közötti felügyeletet; (2) tárgya szerint a pénzügyi, a szak- és a speciális felügyeletet, valamint (3) a felügyeleti jogalapja szerint a jogszerűségi-célszerűségi felügyeletet.⁴⁷⁸

1.1. Elmélet-történeti előzmények

A 19. század második felében a német államokban születtek meg azok a szabályozások, amelyek alapvetően meghatározták az állami felügyelet kereteit. A felügyelet jellemző elemei

⁴⁷⁷ KALTENBACH (1991) 89.

⁴⁷⁸ KALTENBACH (1991) 113-114.

e szabályozások alapulvételével a következők (1) a felvilágosítás-kérés; (2) a határozatok felfüggesztése; (3) a kötelezettségzegés elmulasztása esetén helyettesítő eljárás; (4) az előjáróság elleni „szabálysértési” büntetés és (5) a testület feloszlása. A felsorolt komponensek a modern felügyeleti rendszereket is jellemzik. Ezzel párhuzamosan születtek meg az önkormányzatokat érintő rendelkezések is, amelyek rendezték az önkormányzatok jogállását, valamint a felügyeleti viszonyokat, így többek között kimondásra került, hogy (1) a község köztestületi jogállással önkormányzati jogokat élvez, amelyeket törvényi korlátok között gyakorolhat; (2) a területi önkormányzati hatáskörök dualizmusa a felügyelet megkettőződését is maga után vonta, mivel az eredeti hatáskörök esetében a felügyelet csak jogszerűségi, amíg az átruházott hatásköröknél célszerűségi felügyelet is lehet; (3) a közigazgatás bírósági kontrollja a felügyeleti jogviszonyokban újabb szereplővel történt bővülést eredményezett.⁴⁷⁹

Az alábbiakban a magyar polgári közigazgatástudomány hazai képviselőinek nézetei köréből kerülnek kiemelésre az államigazgatási felügyelettel kapcsolatos gondolatok. A kormányzati ellenőrzés szerepének megalapozásához, a lehetséges ellentétek illusztrálásához kiindulópontként szolgálhat a 19. század végén Rényi József által megfogalmazott két, a helyi önkormányzat és a felette gyakorolt állami felügyelet elvének megvalósulását illetően feltett kérdés: *„Mi különösen az önkormányzati közigazgatás tárgya? És az önkormányzati szerv honnan nyeri azt a közteljesítést, a mely azt közigazgatási szervvé, az önkormányzatot közigazgatássá teszi? Ha erre a két kérdésre megfelelőink, tudjuk, hányadán vagyunk a helyi önkormányzat felett gyakorolt állami felügyelet tételével.”*⁴⁸⁰ A 19. század végének önkormányzati rendszerével összefüggésben megállapította: *„A modern állam elfogadja ugyan az önkormányzat politikai elvének érvényesülését az országos közigazgatás szervezetében, fenntartja a multból fennmaradt, történelmi közigazgatási közületeket (vármegye, kir. város, stb.) is; csakhogy a helyett, hogy privilegizált önállóságot juttatna nekik, az állami élet organumaivá teszi azokat, vagyis – mind mondani szokás – állásuknak alkotmányos alapot ad.”*⁴⁸¹

⁴⁷⁹ Klaus BERCHTOLD: Gemeindeaufsicht. Wien-New York, 1972. 17., 20. Idézi: KALTENBACH Jenő: Az önkormányzati felügyelet. Universum Kiadó, Szeged, 1991. 35-36.

⁴⁸⁰ RÉNYI József: A helyi önkormányzat és a felette gyakorolt állami felügyelet elve és jogrendszere különös tekintettel a kormányhatósági felügyeletre Franklin Társulat Nyomdája Budapest, 1896 15.

⁴⁸¹ RÉNYI (1896) 19.

A kormányzat ellenőrzési szerepkörével kapcsolatban leszögezte: *”[A] kormányhatósági felügyelet csak úgy, mint az állami felügyelet, az önkormányzati közigazgatási rendszerének organikus, tehát kiküszöbölhetetlen kategóriája.”*⁴⁸²

Magyary Zoltán a felügyeletet csak a megyei önkormányzat feletti kormányfelügyelet intézményeként említette, a főispán felügyeleti jogkörének egyes jogosítványait elemezte. *„A vármegye szervei közül azonban a főispán felügyeleti és ellenőrzési joga mind a testületi, mind az egyéni szervekre, és pedig mind az önkormányzati, mind az igazgatási ügyekben kiterjed.”*⁴⁸³

1.2. A felügyeleti jog a köztörvényhatóság működésében

Az önkormányzati elv és a felügyeleti elv kettősségét jellemző megállapításhoz azonban hozzá kell tenni, hogy a 19. század végére kialakult önkormányzati struktúra és működés tekintetében fennállt központi közigazgatási szervei jogosítványok messze túlterjeszkedtek a felügyelet mai általános fogalmán. Amint az részletesen kifejtésre került az önkormányzati autonómia alakulásának hazai történeti bemutatásánál, a köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870. évi XLII tc. igen széles körben szabályozta a minisztert megillető felügyeleti jogokat, melyeket a törvényhatóságokról szóló 1886. évi XXI. tc. még tovább bővített, a kormány megsemmisítési jogának kiterjesztésével, a felirati jog korlátozásával, a főispán hatáskörének bővítésével, amely részben összefüggésben állt az önkormányzati testületek személyzeti jogkörének szűkítésével. Az utóbb hivatkozott törvény a lényeges kérdésekben (5. §) szinte minden döntéshez jóváhagyást igényelt. Az államigazgatási felügyelet alapvető jogosultságai a II. világháború végéig jelentős változáson nem mentek keresztül.

2. Az államigazgatási felügyelet Európában

2.1. Lehetséges modellek

Az államigazgatási felügyelet európai modellje *Kaltenbach* Jenő nyomán a következők szerint állítható fel: (1) az erősen centralizált francia állam, amely központi hatalom állami *tutela*-rendszerét építette ki; (2) az angol modell, amelyben nem jött létre központi állami felügyeleti intézményrendszer, hanem a fő szerepet a felügyelet és a hatalomgyakorlás „harmonizációjában” is a bíróságoknak juttatta; (3) német-osztrák megoldás, amely a centrális-lokális kapcsolatokat az államigazgatási felügyelet jogi alapokra helyezésével fejezte

⁴⁸² RÉNYI (1896) 47.

⁴⁸³ MAGYARY (1942) 287.

ki.⁴⁸⁴ Az alábbiakban pedig az autonóm helyi közösségek irányában megvalósuló kormányzati ellenőrzés, felügyelet zsinórmértékéül az Európa Tanács által tagjai számára meghatározott alapértékek, elvek kerülnek kifejtésre.

Az ET ezen egyezményekben, ajánlásokban rögzített értékrendet szükséges követnie a hazai szabályozásnak is, lévén, hogy az önkormányzati rendszer kialakításakor már törekedett a jogalkotó ezen kritériumok szerinti szabályozás kialakítására. A Tanács által követett értékrend megállapítások alapjául szolgálhat a szabályozás szinkronítására vonatkozóan, az egymástól elkülönülő önkormányzati modellek esetében. A modellezés az államigazgatási felügyelet elemzésekor is olyan általános jegyek alapján történhet, amelyek meghatározzák egyfelől az állam és a helyi önkormányzatok viszonyát, az államigazgatási felügyeleti eszközök erősségét, másfelől a felügyeletet gyakorló szerv jellemzőit veszik alapul.

Az önkormányzati felügyelet vizsgálatához az északi és a déli önkormányzati modell megkülönböztetése indokolt, amíg az északi modell nagyfokú önállósággal és ehhez illeszkedő felelősségi rendszerrel írható körül, addig a déli modell centralizáltabb, erősebb állami kontroll érvényesül.⁴⁸⁵ Az angolszász önkormányzati rendszerben a „felügyeleti jogokat” többnyire bíróságok gyakorolják, az általános bírósági szervezetrendszer keretében. A kontinentális rendszerekben a francia és a német önkormányzati minta, valamint az azt követő államok felügyeleti rendszerei kerülhetnek említésre. A francia centralizált prefektusi rendszer az önkormányzati működés ellenőrzése tekintetében igen erős jogosítványokkal rendelkezik. A francia felügyeleti rendszer egyes intézményes jellemzői más, így a mediterrán államokban, valamint Romániában, Lengyelországban is nyomon követhetőek. Eltérő sajátosságokkal rendelkezik és éppen ezért külön mintát követ az a föderalizmusban gyökerező közigazgatási rendszer, amely elsősorban Németországban alakult ki, de hatása Ausztriában, Csehországban, Szlovéniában, Magyarországon is érvényesül.

Az állami felügyeletet gyakorló szervek rendszerezése alapján szintén több minta érvényesül: így Németország, Ausztria példája, a francia megoldás, Luxemburg különös, valamint az angolszász példa és Kelet-Közép-Európa államai.⁴⁸⁶ A fő különbség közöttük abban mutatkozik meg, hogy az egyes felügyeleti intézkedéseket államigazgatási szervek, vagy a

⁴⁸⁴ KALTENBACH (1991) 87.

⁴⁸⁵ GAJDUSCHEK György: A közigazgatási szervezeti jellemzői – összehasonlító aspektusból. In: SZAMEL Katalin et al (szerk.): Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft. Budapest, 2011 47.

⁴⁸⁶ Ezt a felosztást alkalmazza Hoffmanné Németh Ildikó és Hoffmann István. HOFFMANNÉ Németh Ildikó - HOFFMANN István: Gondolatok a helyi önkormányzatok tevékenységének ellenőrzéséről és felügyeletéről – nemzetközi és történeti kitekintéssel, a gyakorlati végrehajtás módszereivel Somogy megyében. Magyar Közigazgatás 2005. február 89-103.

különböző bírói szervek gyakorolják-e kizárólagosan, illetőleg meghatározott ügycsoportokhoz igazodóan eltérő lehet a felügyeletet gyakorló szerv is.

E sajátosságok felvázolását követően kerülhetnek bemutatásra az Európa Tanács által az önkormányzatok működése, tevékenységük államigazgatási felügyelete tartalmára vonatkozóan meghatározott közös értékek, amelyeket az abban részt vevő államok alkalmaznak.

3. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája és az Európa Tanács felügyeleti jog gyakorlásával kapcsolatos ajánlása, a Charta Kiegészítő Jegyzőkönyve

A helyi önkormányzatok működésére és döntéseire vonatkozó államigazgatási felügyelet alapvető jellegű tartalmi kérdéseinek vizsgálatához a Charta 8. *Cikke* szolgál alapul. Az eljárási kérdések tekintetében fontos rendelkezés, hogy mind az államigazgatási felügyeleti eszközök alkalmazásának eseteit, mind pedig a felügyeleti jogot gyakorló kormányzati szerv eljárására irányadó szabályokat alkotmányi vagy törvényi szintű szabályozásban szükséges rendezni. A felügyeletre vonatkozóan garanciális szabály, hogy a működés törvényességének és alkotmányos elvekkel való összhangjának vizsgálatára irányulhat, a célszerűségi felügyeletnek csak abban az esetben van helye, amikor állam által átruházott hatáskörben jár el az önkormányzat. A Charta az állami beavatkozás mértékére és annak gyakorlására vonatkozóan a *szükségesség és arányosság* követelményének feltétlen érvényesülését követeli meg, a védendő érdek és az alkalmazott eszköz viszonyában.

A Charta állami felügyeletet érintő rendelkezésének gyakorlati érvényesülésével összefüggésben az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 1998-ban adott ki Ajánlást a felügyeleti jog eszközeire és terjedelmére vonatkozóan.⁴⁸⁷ Az Ajánlás és az alapját képező, a Helyi és Regionális Demokrácia Bizottság által készített Jelentés számos, különböző államszervezeti felépítéssel rendelkező államban vizsgálta a felügyeleti intézményrendszert és az eszközök érvényesülését és ez alapján fogalmazta meg javaslatait a jövőbeni működésre vonatkozóan.

Ezen Javaslatozok közül kiemelésre érdemes, hogy az *előzetes* ellenőrzés, jóváhagyás, engedélyezés csak kivételes esetekben fogadható el – mint meghatározott értékhatár feletti hitelügyletek, külföldi kötelezettségvállalások, bizonyos vagyontárgyak elidegenítése, átruházása, társasági részesedés megszerzése, elidegenítése –, amikor a helyi, települési,

⁴⁸⁷ Recommendation No. R (98) 12 of the Committee of Ministers to Member States on Supervision of Local Authorities' Action
<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Index=no&command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1531246&SecMode=1&DocId=1349032&Usage=2> (2012. 05. 15.)

területi érdekek védelménél magasabb szintű érdekek érvényesítése kerül előtérbe. A felügyeleti jog érvényesülésének leginkább vitatott területe az, ha a helyi, területi önkormányzat döntésének megsemmisítésére közigazgatási *szervezetrendszeren belül* van lehetőség, különösen akkor, ha ez célszerűségi alapon történik és az önkormányzat nem élhet jogorvoslati jogával sem. Ez esetben okszerűen merülhet fel az önkormányzati autonómia sérelmének lehetősége. Ugyanígy megfelelő garanciális elemek nélkül problematikusnak tekinthető az önkormányzat mulasztása, kötelezettségének nem teljesítése esetére az aktuspótlási lehetőség megteremtése is más közigazgatási szerv számára.

Az Ajánlás két fontos változtatásra tartalmaz javaslatot. Egyrésztől kiemeli az előzetes ellenőrzés és a célszerűségi szempontból történő felügyeleti vizsgálat visszaszorításának szükségességét, másrésztől pedig hangsúlyozza a bírósági előtti jogvédelem feltétlen érvényesülését. Az államigazgatási felügyelet elsődleges módszerének a központi és a helyi önkormányzat közötti kölcsönös információcserét proponálja, azzal, hogy az ellenőrzés tanácsadó és értékelő jellegének kell felülkerekednie. A jogalkotással szembeni követelményként fogalmazza meg, hogy mind az előzetes, mind az utólagos ellenőrzés elvégzésére határidőt indokolt megállapítani. Figyelemmel kell lenni a jogalkotásban arra is, hogy mely döntés, illetőleg mulasztás képezheti törvényességi ellenőrzés tárgyát. Továbbá ki kell szűrni annak a lehetőségét, hogy több közigazgatási hatóság is ellenőrizhesse ugyanazt a döntést – esetleg eltérő következtetésekre jutva és ezáltal megsértve a jogbiztonság elvét. Külön foglalkozik az Ajánlás az állampolgárok helyi döntéshozatalban való részvételével, fontosnak tartva olyan intézkedések meghozatalát, amelyek a polgárok, a civil társadalom tagjai által gyakorolt felügyelet kiemelt szerepének felismerésén és erősítésén alapulnak.

Az állampolgárok helyi közéletben való részvételével összefüggésben született meg a Charta Kiegészítő Jegyzőkönyve, amelynek számos más állam mellett hazánk is részese.⁴⁸⁸ A Jegyzőkönyv a részvétel erősítésén túlmenően arra is hivatott, hogy az abban részes tagállamok önkormányzati szinten is biztosítsák a döntéshozatal átláthatóságát, a minél szélesebb körű nyilvánosságot, ezáltal is erősítve a helyi demokrácia szerveinek, döntéseinek legitimitását.

4. Az európai integráció hatása az önkormányzatok feletti felügyeletre

Az európai integráció önkormányzatok feletti felügyeletre gyakorolt esetleges hatása témájában azt vizsgálom, hogy az Ajánlás gyakorlati érvényesülésén túl az Európai Unió jogának való megfelelés támaszt-e olyan követelményeket, amelyek a felügyeleti eszközök

⁴⁸⁸ 2010. évi XXVI. törvény

erősítését teszik indokolttá. Az Európai Unió Bírósága esetjogának tanulmányozása mindenekelőtt arra mutat rá, hogy mi módon érvényesül az uniós jog sérelmét eredményező önkormányzati, hatósági tevékenységgel, mulasztással összefüggésben az állam, a kormányzat felelőssége, az állami egység elvének alapul vételével.⁴⁸⁹

Hazánkban 2012. január 1-jétől jelentősen megváltozott a helyi önkormányzatok tevékenységével összefüggő felügyeleti jog gyakorlásának szabályozása. Az Alaptörvény megerősíti a helyi önkormányzatok döntései és működésük törvényességének felügyeletét, a korábbi törvényességi ellenőrzési rendszert felváltva erőteljesebb felügyeleti eszközök alkalmazását teszi lehetővé. A felügyeleti rendszer szigorodása folytán szükségessé válik annak vizsgálata, hogy megfelelő eszközrendszer áll-e a Kormány rendelkezésére abban az esetben, ha az önkormányzat döntése, működése uniós jogszabályt sért, azonban ez a jogsértés nem eredményezi sem az Alaptörvény, sem más hazai jogforrás sérelmét.

Az önkormányzati döntéshozatalban és az önkormányzati működés állami felügyelete tekintetében egy újabb vizsgálandó aspektust jelent az Európai Unió jogrendszerének hatása. A helyi önkormányzatok az EU jogának alkalmazásában fontos szereplők, aktivitásuk nemcsak az uniós irányelvekben foglaltak végrehajtása során jelentkezik,⁴⁹⁰ hanem alkalmazói azon elsődleges és másodlagos jogforrásoknak is, amelyek nem tesznek szükségessé külön nemzeti jogalkotást. Példaként hozható az áru, a tőke, a szolgáltatás, a munkaerő szabad áramlására, vagy az uniós versenypolitika érvényesítésére vonatkozó kötelezettség, amelynek része többek között a támogatáspolitikai is. Az önkormányzati döntések jogszerűsége biztosításának követelménye egyre nagyobb szerepet kap a tagállami működésben, tekintettel arra, hogy a tagállam kormánya felelősséggel tartozik az Európai Unió jogával való összhang biztosításáért. A tagállami felelősség centralizáló hatást válthat ki, mivel a felügyeleti eszközöknek alkalmasnak kell lenniük arra, hogy az állami szervek az önkormányzati döntéshozók, a hatáskörükben eljáró szervek jogkövető magatartásának kikényszerítésére alkalmasak legyenek.

A felelősség ilyen mértékű kiterjedtsége is befolyásolhatja a tagállami jogalkotót abba az irányba, hogy minél hatékonyabb állami beavatkozási eszközöket vezessen be az

⁴⁸⁹ A tagállamok jogsértő magatartásában az állami egység elve érvényesül, függetlenül attól, hogy mely szerv követ el jogsértő magatartást. Ezen elv érvényesülése bővebben is kifejtésre került BLUTMAN László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., 2010 424-426.

⁴⁹⁰ Az irányelvekkel kapcsolatos önkormányzati jogalkotás általában törvényi felhatalmazáson alapul, amely ebből eredően ritkán eredményezheti magának az uniós jognak a sérelmét. Amennyiben nem megfelelő módon kerül sor az átültetésre, úgy ebben az esetben a kormányzat felelőssége domináns.

önkormányzatok jogszerű működése garantálásának érdekében.⁴⁹¹ Az európai integráció ebből az aspektusból szemlélve szükségessé teheti a felügyeleti jog eszközeinek erősítését, amely ellentétes tendenciát válthat ki az egyes tagállamokban a Chartával, az Európa Tanács ismertetett Ajánlásával. Az uniós jognak való megfelelés érdekében – amennyiben elégtelennek bizonyulnak a hagyományos felülvizsgálati eszközök – sor kerülhet az előzetes vagy utólagos jóváhagyás alkalmazására, a döntés felfüggesztésére, a megsemmisítés lehetőségének megteremtésére, sőt a kötelezettség elmulasztása esetén az aktuspótlásra is.

A felügyeleti eszközök erősítésével összefüggésben elhúzódó és az indulatokat sem nélkülöző vita folyt többek között *Hollandiában*. A holland kormány 2004-ben döntött a meglévő eszközök tartalmának kiszélesítéséről, újabbak beiktatásáról. A vita tanulságait összegezve Bart *Hessel* megállapította, hogy az valamennyi uniós tagállam számára mintaként szolgálhat, hiszen komoly ellenállás mutatkozott az eszközök megerősítésével szemben a tartományok és a helyi önkormányzatok részéről is.⁴⁹²

A következő részben az Európai Unió Bíróságának esetjogából kerül felidézésre néhány olyan példa, amely a területi államigazgatási, önkormányzati szervek intézkedéseivel összefüggésben az állami felelősségvállalást állapította meg.

5. Az önkormányzat, valamint a helyi, regionális hatóságok jogsértő tevékenységének megítélése az Európai Unió Bíróságának esetjogában

5.1. Az állam felelősségének általános kérdései, a hazai szabályozás

Az általános hatályú, kötelező és közvetlenül alkalmazandó, az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező uniós jogi aktusok befolyásolják a helyi önkormányzatok hatáskörébe tartozó közszolgáltatások nyújtásával összefüggő helyi jogalkotást és valamennyi, az önkormányzatok kötelező és önként vállalt feladatkörébe tartozó döntés gyakorlati végrehajtását. Az alapító szerződések rendelkezései is tartalmazhatnak közvetlenül a tagállamok és az önkormányzatok számára kötelezettséget, illetve lehetővé teheti jogok gyakorlását, a területi, települési önkormányzatok tekintetében, azonban jelentőséggel a másodlagos jogforrások bírnak. Emellett szükséges megemlíteni az uniós jog hazai átültetéséből eredő olyan jogszabályokat is, amelyek végrehajtásában a települési, területi

⁴⁹¹ Bart HESSEL: European integration and the supervision of local and regional authorities Experiences in the Netherlands with requirements of European Community law *Utrecht Law Review* <http://www.utrechtlawreview.org/> Volume 2, Issue 1 (June) 2006

<http://www.utrechtlawreview.org/index.php/ulr/article/viewFile/18/18> (2012. 05. 13.)

⁴⁹² HESSEL (2006) 102.

önkormányzatok részt vesznek és e jogszabályok gyakorlati alkalmazása eredményezi az uniós jog sérelmét.

A közösségi jog forrásai közvetlenül érintik a helyi önkormányzatok működését, mivel a helyi közügyekben eljárva, a közhatalom helyi szintű gyakorlása, a közszolgáltatások nyújtása során meg kell felelniük nemcsak a hazai jog által meghatározott követelményeknek, hanem az uniós jogi normáknak is. Az Európai Unió jogrendje jogharmonizációs kötelezettséget is keletkeztethet a helyi önkormányzatok számára, különös jelentőséggel bírt a harmonizációs kötelezettség az Unióhoz való csatlakozásunkat megelőző időszakban.

Az Európa Unióról szóló Szerződés 4. cikke a tagállami szolidaritás követelményét emeli ki az uniós jog érvényesülése során, míg a (3) bekezdés kötelezettséggént írja elő, hogy a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében kötelező megtenniük a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. Ezen intézkedések általában a tagállam kormányának a felelősségi körébe tartoznak, azonban a kötelezettek lehetnek más állami szervek, a települési, helyi önkormányzatok.

Magyarország része az Európai Közigazgatási Térségnek, ezért követelményként érvényesül hazánkkal szemben is, hogy olyan jogintézményeket működtessen, és működési szabályokat érvényesítsen, amelyek garantálják a közösségi jog érvényesülését, biztosítják a közösségi politikák céljainak elérését. A települési, területi önkormányzatoknak különböző eljárásaik során jogszerűsége, a törvényesség betartására kell törekedniük, ami nem csupán a hazai jogi normáknak való megfelelést, hanem a közösségi normakövetést is megköveteli. A tételes normatív szabályrendszer betartása és betartatása mellett tevékenysége nem eredményezheti alapvető jellegű rendelkezések sérelmét sem. Az önkormányzatnak ugyanis alapvető kötelezettsége a helyi közügyekben történő szabályozás során, hogy közigazgatási területén érvényre juttassa az igazságosság és méltányosság elvét, valamint mindazon szempontokat, amelyek az ott élők érdekeit szolgálják, kellő körültekintéssel járjon el jogalkotóként is. Eljárásában figyelemmel kell lennie a közösségi jog általános elveinek érvényesülésére, így a diszkrimináció, a verseny torzítása, az állami támogatás tilalmára, valamint az arányosság elvére, a jogbiztonság követelményeire.

Az uniós jogból eredő kötelezettségek megsértésének orvoslására vonatkozóan sem az Alaptörvény, sem az Möt. nem tartalmaz külön kifejezett rendelkezést. Az Alaptörvény E) cikk rendelkezik arról, hogy az Európai Unió joga megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt, abban az Alaptörvényből eredő hatáskörben, amelyet hazánk nemzetközi szerződés alapján a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei

útján gyakorol. Ebből következően az uniós jog a tagállamok területén, így nyilvánvalóan hazánkban is közvetlenül alkalmazandó és a jogalanyok, így az önkormányzatok számára közvetlenül is teremthet jogokat és kötelezettségeket. A törvényességi felügyelet eszközrendszere jelenlegi formájában kizárólag a hazai jog sérelme esetére tartalmaz rendelkezéseket, az uniós jogi norma sérelme esetére irányadó eljárásról nem rendelkezik.⁴⁹³ Értelemszerűen nem került szabályozásra az az eset sem, amikor az Európai Bíróság döntésének anyagi jellegű következményei merülhetnek fel, így amennyiben az állam kötelezettségszegését a Bíróság megállapítja és ahhoz anyagi konzekvenciát is fűz, a Kormány ezt nem háríthatja át a kötelezettségszegést megvalósító önkormányzatra. Ebből eredően arra sincs lehetőség, hogy amennyiben az állam kötelezettségszegéséből az önkormányzatnak esetleges kártérítési kötelezettsége keletkezik, azt a Kormányra háríthassa tovább.

Hazai gyakorlati tapasztalatok még nem állnak rendelkezésre olyan eset kapcsán, amikor a helyi önkormányzat rendelete, gyakorlata kizárólagosan uniós jogot sértett, illetve uniós jogból származó végrehajtási kötelezettséget mulasztott el önkormányzat és az Európai Bíróság döntésének eredményeként korábban a törvényességi ellenőrzés, illetve 2012. január 1-jétől a törvényességi felügyelet eszközrendszerének alkalmazása vált volna szükségessé. Így nem kerülhetett annak elemzésére sem sor, hogy a korábbi ellenőrzési vagy az új felügyeleti eszközrendszer milyen módon lett volna, illetve lenne képes, vagy alkalmas lenne-e egyáltalán rendeltetését betölteni.

Le kell szögezni azonban azt is, hogy ilyen típusú jogsérelem előfordulása esetére a jelenlegi szabályozás nem tartalmaz olyan rendelkezést, amelyből egyértelműen megállapítható a hatáskör gyakorlására feljogosított szerv, az intézkedés hatékony eszköze, valamint a jogkövetkezmények tekintetében is – az esetleges felügyeleti bírság alkalmazhatósága ellenére – hiányos a szabályozás. Az uniós jog olyan sérelmének bekövetkezése esetére, amely a helyi önkormányzatok jogalkotásából, működéséből, jogalkotási kötelezettség elmulasztásából származik, szükséges a törvényességi felügyelet szabályai tekintetében megfontolni a további szabályozás lehetőségét.

⁴⁹³ A szabályozással összefüggő példaként utalhatunk Ausztriára, amely esetében ha a Bíróság Ausztriával szemben megállapítja, hogy a tartomány nem tett eleget végrehajtási jogszabály megalkotására vonatkozó kötelezettségének, úgy a jogszabály megalkotására vonatkozó hatáskört a Szövetség gyakorolja. Más a helyzet Hollandiában, amennyiben az önkormányzati rendelet nemzeti vagy közösségi jogi szabályokba ütközik, úgy az érintettek bírósághoz fordulhatnak felülvizsgálatáért. Az eseteket ismerteti: OROVA Márta: Az Európai Unióhoz való csatlakozás hatása a helyi rendeletalkotásra c. tanulmányában. In: SZENTE Zoltán – OROVA Márta – HORVÁTH M. Tamás: Helyi jogalkotás az uniós csatlakozás tükrében. Municipium Magyarország Alapítvány Budapest, 2002. 49.

5.2. Esetek az Európai Bíróság gyakorlatában

A Bíróság előtt az uniós jog érvényesülésével kapcsolatban több, az állam felelősségének megállapítására vonatkozó esetben merült fel a tagállam részéről azon védekezés, hogy a tagállami kötelezettség teljesítésében a kormányzaton kívül más szervek is szerepet játszanak, így a kormányzati felelősség a mulasztás tekintetében nem állapítható meg egyértelműen.

Az alábbiakban bemutatott esetek a Bizottság által indított kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárások, amelyekben a Bizottság a tagállam felelősségének megállapítását kérte a Bíróságtól az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 258. cikkében (az EKSZ korábbi 226. cikkében foglaltakkal azonos módon) megállapított szabályok alapján.⁴⁹⁴ Az esetek mindegyikében nyomon követhetőek azok a tagállami védekezések, amelyekben valamely más szerv – helyi önkormányzat, nem központi közigazgatási szerv - tevékenységét, mulasztását kívánták érvényesíteni mentesítő okként. Ezeknek a kísérleteknek azonban a Bíróság egyetlen esetben sem adott helyt, marasztalta a tagállamot akkor is, amikor a tagállam szervének cselekvése vagy mulasztása eredményezte a kötelezettségszegési eljárás megindítását.

A Bíróság a Bizottság *Görögország*⁴⁹⁵ ellen indított ügyében – amelynek alapját az képezte, hogy Görögország elmulasztotta teljesíteni a hulladékokról, valamint a veszélyes hulladékokról szóló irányelvekben foglalt kötelezettségeit – megállapította, hogy nem fogadható el az a tagállami védekezés, amely alapján a lakosság ellenállására hivatkozással függesztettek fel, tervezett programok végrehajtását. Döntésében hangsúlyozta, hogy a tagállam nem hivatkozhat kifogásként olyan belső körülményekre, végrehajtási nehézségekre, amelyek a közösségi rendelkezés hatályba lépését követően merültek fel.

A *Német Szövetségi Köztársaság*⁴⁹⁶ ellen a városi szennyvízkezelésről szóló irányelvben foglalt kötelezettségek nem megfelelő teljesítésével összefüggésben nyújtott be keresetet a Bizottság a Bírósághoz, mivel elmulasztotta az előírt időtartamon belül hatályba léptetni azon törvényeket, rendeleteket, közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek voltak az irányelvnek való megfeleléshez. A Kormány elismerte, hogy az irányelv átültetéséhez intézkedéseket kellett volna tennie, azonban hozzátette, hogy ezen a területen a tartományok rendelkeztek hatáskörrel és intézkedési lehetőséggel és nem mindegyik tartomány tett eleget

⁴⁹⁴ „Ha a Bizottság megítélése szerint egy tagállam a Szerződésekből eredő valamely kötelezettségét nem teljesítette, az ügyről indokolással ellátott véleményt ad, miután az érintett államnak lehetőséget biztosított észrevételei megtételére.

Ha az érintett állam a Bizottság által meghatározott határidőn belül nem tesz eleget a véleményben foglaltaknak, a Bizottság az Európai Unió Bíróságához fordulhat.”

⁴⁹⁵ Commission v. Greece C-45/71

⁴⁹⁶ Commission v. Germany C-297/95.

eljárási kötelezettségének. A Bíróság döntésében fontosnak tartotta rámutatni arra, hogy következetesen alkalmazott álláspontja szerint a tagállam számára nem képezhet kimentési okot, hogy milyen előírások, gyakorlatok vagy más körülmények jellemzik a hazai joggyakorlatot.

*Hollandiával*⁴⁹⁷ szemben amiatt indított a Bizottság a Bíróság előtt eljárást, mert az ivóvízkivételre szánt felszíni víz minőségi követelményeiről rendelkező irányelvben foglaltaknak nem tett maradéktalanul eleget. A holland kormány arra hivatkozott, hogy a vízminőség felügyelete decentralizált rendszerben történik. A regionális és a helyi hatóságok közvetlenül kötelezettek az irányelv rendelkezései által, végrehajtják azokat a vízminőség tekintetében, a nemzeti hatóságok felügyelete mellett. A Bíróság ezzel a védekezéssel összefüggésben is hangsúlyozta, hogy minden tagállam szabadon dönthet hatásköreinek átruházásáról és végrehajthatja az irányelvben foglalt rendelkezéseket regionális és helyi hatóságai közreműködésével. Ez a körülmény azonban nem mentesíti azon kötelezettsége alól, hogy hatályba léptesse az irányelv előírásait kötelező jellegű hazai rendelkezések útján. Egyedi közigazgatási gyakorlatok – amelyek természetüknél fogva bármikor megváltoztathatók – nem minősülnek megfelelő teljesítésnek.

A Bizottság *Franciaország*⁴⁹⁸ ellen a Bíróság előtt indított eljárásban kérte a fürdővizek minőségéről rendelkező irányelvvel összefüggésben a mulasztás megállapítását. A Bíróság közigazgatási szervek által elmulasztott konkrét intézkedések – úgymint kötelező határérték-mérés, nem elégséges mértékű mintavétel, paraméter elhagyása – miatt állapította meg az állam kötelezettségszegését.

Az *Olaszország*⁴⁹⁹ ellen a hulladékokról szóló irányelvvel kapcsolatos kötelezettségszegés megállapítására irányuló eljárásban szintén közigazgatási hatóságok eljárása miatt állapított meg felelősséget: a kérdéses hulladék-elhelyezés ügyében a hatáskörrel rendelkező hatóságok nem teljesítették az irányelv szerint fennálló kötelezettségeiket a szervezésre, az engedélyezésre és az ellenőrzésre vonatkozóan. A Bíróság azt is leszögezte, hogy nem szükséges abban a kérdésben döntést hoznia, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságok is elmulasztották a kötelezettségeik teljesítését. Azt a kérdést, hogy vajon a hatáskörrel rendelkező hatóságok megsértették-e kötelezettségüket a hulladék-elhelyezés működtetésének szervezésére és engedélyezésére és vajon kellő gondossággal jártak-e el a San Rocco

⁴⁹⁷ Commission v. Kingdom of the Netherlands C-97/81

⁴⁹⁸ Commission v. France C-147/00

⁴⁹⁹ Commission v. Italy C-365/97

völgyben lévő illegális hulladéklerakó felszámolása során, teljes egészben az állam felelősségként kell megítélni.

6. A törvényességi felügyelet eszközszerrendszere hazánkban

Mielőtt az ellenőrzési, felügyeleti rendszerben hazánkban 2012 évtől bekövetkezett változások elemzésére kerülne sor, szükséges meghatározni, hogy a felügyeleti jog voltaképpen milyen tartalmi elemekből áll, adható-e általános értelmezés.⁵⁰⁰ A felügyeleti jogra vonatkozóan – az eltérő tartalmat hordozó kifejezések használatán túl – különböző definíciók kerültek megfogalmazásra.

A *felügyelet tartalmi elemeit* vizsgálva konstatálható, hogy az eszközszerben általában megjelenik az információkérés, a tanácsadás, a szakmai segítségnyújtás, a hibás döntések korrekciója, amelynek eszköze lehet az önkéntes teljesítés elmaradása esetén a felfüggesztés, a megsemmisítés, az aktuspótlás. Az *intézményrendszer* tekintetében viszont azt indokolt tanulmányozni, mely szervezetek, közigazgatási, illetve bírói szervek hatáskörébe tartoznak a felsorolt intézkedések, illetve milyen mértékben illeti meg az önkormányzatot a bírósági jogvédelem az államigazgatási felügyeleti intézkedésekkel szemben.

A hazai szabályozásban a kormányzati ellenőrzés tartalma 2012. január 1. napjától jelentős mértékben változott, mely értékelést az Alaptörvény törvényességi felügyeletre és a költségvetési gazdálkodásra vonatkozó rendelkezései alapoznak meg.

Amint arra a bevezetőben már utaltam, a települési, területi önkormányzatok döntéseivel, működésük legalitásával kapcsolatos törvényességi ellenőrzési jogkört a törvényességi felügyelet intézménye váltotta fel. A legfontosabb új rendelkezések között említhető az aktuspótlás törvényi szabályozása, valamint az önkormányzati rendeletek jogszerűségének vizsgálatában az Alkotmánybíróság mellett a Kúria hatáskörének megteremtése. Az aktuspótlás jogintézményének megteremtésével hiányt pótolta a jogalkotó, hiszen a mulasztásban megnyilvánuló törvénysértések esetében nem állt megfelelő eszközszer rendelkezésre az ellenőrzési jogkört gyakorló szervezetek számára ahhoz, hogy az önkormányzat jogszerű működése kikényszeríthetővé váljon. Nem kevésbé jelentős a feladatellátási kötelezettség megszegésével kapcsolatos intézkedési lehetőség megteremtése is, ez a mulasztás nem volt orvosolható a korábbi jogszabályi környezetben. Az Alkotmánybíróság eddigi kizárólagos hatásköre az új szabályozás alapján az Alaptörvény-

⁵⁰⁰ Kaltenbach Jenő a felügyeleti jog intézményével összefüggésben megjegyezte: „A jogi felügyelet intézménye a közigazgatási jogban a legvitatottabb.... A közigazgatási jogirodalomban a felügyelet, már terminológiai szempontból is, igen tarka képet mutat.” KALTENBACH Jenő: Az önkormányzati felügyelet. Universum Kiadó Szeged, 1991. 15.

ellenesség vizsgálatára korlátozódik, egyéb törvénysértések esetében a Kúria jár el. Szintén előremutató intézkedés lehet a Kúria említett hatáskörének a létrehozása, bár a gyakorlat finomhangolása válik szükségessé az Alaptörvény sérelme és az Alaptörvény sérelmével nem járó törvénysértő intézkedés elhatárolása terén.

Ezen új hazai szabályozás - és az ennek alapján a jövőben kialakuló tendenciák érvényesülése - teremtheti meg annak alapját, hogy a kormányzati ellenőrzés szerepét, a törvényességi ellenőrzés, felügyelet terjedelmét, eszközeit európai összefüggésbe helyezve vizsgáljuk.

A törvényességi felügyelet jogintézményét és annak szervezeti meghatározását az Alaptörvény 34. cikk (4) bekezdése rögzíti. A Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét. Az Alaptörvény a felügyeleti eszközöket és azok gyakorlásának szabályait nem részletezi, sarkalatos törvény szabályozási körébe utalja a rendezést. Az Möt. VII. fejezetében – a helyi önkormányzatok és a központi állami szervek kapcsolata, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete – határozza meg a törvényességi felügyelet eszközeit, azok alkalmazásának lehetséges eseteit, és az alkalmazható eszközöket, a felügyelet terjedelmét.⁵⁰¹ A törvényességi felügyelet szabályozási filozófiája lényegesen megváltozott az Möt.-ben, számottevően részletezőbbé vált.

A törvényességi felügyeleti eljárás célja a helyi önkormányzat döntései, valamint az önkormányzati szervek működése jogszerűségének biztosítása. A kormányhivatal eljárása során vizsgálja a szervezet, a működés, a döntéshozatali eljárás jogszerűségét, a döntések jogszerűségét, valamint a törvényen alapuló jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladat-ellátási (közszolgáltatási) kötelezettség teljesítését.

Ennek eredményeként a korábbi törvényességi ellenőrzés helyett lényegesen erősebb jogosítványokkal bíró kormányzati ellenőrzés, felügyelet érvényesül, amely azonban sem előzetes jóváhagyási elemeket nem tartalmaz, sem pedig felfüggesztési jogot nem biztosít a kormányhivatalok számára. Erősödött viszont a Kormány beavatkozási lehetősége azáltal, hogy kezdeményezheti a határozathozatali, feladat ellátási kötelezettségét nem teljesítő helyi önkormányzattal szemben bírósági eljárás megindítását, a határozathozatal pótlásának elrendelését. Szintén az eszközrendszer kiszélesítését jelenti a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztása megállapításának kezdeményezése a Kúriánál, valamint a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének pótlása. Új jogintézmény az önkormányzati

⁵⁰¹ A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól az Möt.-ben foglaltakon túl a 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet tartalmaz szabályozást. A Kormány rendeletében a felülvizsgálati eljárást vizsgálati és intézkedési szakaszra bontja. Részletezi a kormányhivatal információkérési jogát, a kapcsolattartás szabályait, és az egyes törvényességi felügyeleti eszközök igénybevételének részletes szabályait is.

határozathozatali és feladat-ellátási kötelezettség elmulasztása körében a kormányhivatal kezdeményezési joga a törvényszék felé.

A jogszabálysértő önkormányzati rendeletekkel kapcsolatos eljárás alapvetően megváltozott. Kétfelé válik az eljárási rend, attól függően, hogy az önkormányzat rendelete Alaptörvénybe ütközik, illetve jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálata indokolt. Előbbi esetben az Alkotmánybíróság jár el, míg az utóbbi eset a Kúria hatáskörébe tartozik. Alaptörvénybe ütközés esetén a kormányhivatal kezdeményezi a Kormánynál az önkormányzati rendelet alkotmánybírósági felülvizsgálatának indítványozását. A kormányhivatal eszköze a korábbiakhoz képest szűkült, mivel már nem fordulhat közvetlenül az Alkotmánybírósághoz, e lehetőség csak a Kormány számára adott.

Az Alkotmánybíróságról rendelkező 2011. évi CLI. tv. 37. § (1) bekezdésében foglaltak alapján az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása - utólagos normakontroll, bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt, valamint alkotmányjogi panasz elbírálására irányuló eljárásában. A jogszabállyal való összhang felülvizsgálata esetén a kormányhivatal közvetlenül kezdeményezi a felülvizsgálatot a Kúriánál.⁵⁰² Szintén a Kúria jár el azokban az esetekben is, amikor a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét mulasztja el.

A Kúria előtti eljárás szempontjából döntő kérdés lehet, hogy mi minősül olyan jogszabálynak, amellyel az önkormányzat rendeletének összhangban kell állnia. Ennek megítéléséhez a jogszabály fogalmát és az önkormányzati rendeletalkotás tárgyát kell vizsgálnunk. A jogszabály fogalmát az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése határozza meg, e szerint jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete. A jogszabályi hierarchiára vonatkozó alapvető követelményt a (3) bekezdés rögzíti, miszerint jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.

Az önkormányzati rendeletalkotás tárgykörével, a helyi közügyekkel összefüggésben az Alkotmánybíróság 1991-ben kialakított töretlen gyakorlata szerint „önmagában véve az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét országos érvényű jogszabály a szabályozási

⁵⁰² A Kúria előtti eljárás részletes szabályait a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. tv. tartalmazza.

körébe vonta, nem akadályozza az önkormányzati rendeletalkotásnak”.⁵⁰³ Az önkormányzati rendelet jogszabályi hierarchiában elfoglalt helyével összefüggésben pedig elvi élel állapította meg azt is, hogy „...a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 1. § (1) bekezdése alapján az önkormányzati rendelethez képest valamennyi országos érvényű jogszabály magasabb szintűnek tekintendő...”.⁵⁰⁴

Az eltelt időszak jogalkotása, így az Alaptörvény és a jogalkotásról szóló törvény⁵⁰⁵ az önkormányzati rendeletalkotás tárgyát és annak a vázolt jogszabályi hierarchiában elfoglalt helyét illetően nem hozott alapvető változást. A helyi önkormányzat rendeletalkotására vonatkozóan az Alaptörvény 32. cikk az (1) bekezdés a) pontjában, a (2)-(3) bekezdésekben rögzíti a legfontosabb rendelkezéseket. Tárnya egyrészt a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között történő rendeletalkotás, továbbá feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján alkot önkormányzati rendeletet. Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.⁵⁰⁶

Az Alkotmánybíróság várhatóan a jövőben sem változtat az önkormányzati rendeletek Alaptörvénybe ütközésének vizsgálata esetén az eddigiekben kialakult jogértelmezésén és a Kúria is e jogértelmezést követi.

Az önkormányzati rendeleteknek is meg kell felelniük a jogalkotás alapvető követelményeinek, amelyeket a jogalkotási törvény határoz meg. A 2. § (4) bekezdés c) pontjában foglaltak szerint a jogszabályok - így az önkormányzati rendeletek - megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály megfeleljen a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek.

7. Az államigazgatás felügyelet a Chartában

Amint az már a 3. pontban részletesen kifejtésre került, a Charta 8. Cikke részletezi az államigazgatási felügyeleti eszközök alkalmazásával kapcsolatos legfontosabb

⁵⁰³ 17/1998. (V.13.) AB határozat (ABH 1998, 155.) Ugyanakkor azt is megállapította, az Alkotmánybíróság, ha „... helyi közügyről van szó, az önkormányzati testület közvetlenül az Alkotmány 44/A § (2) bekezdésében biztosított jogkörében – külön felhatalmazás hiányában is – jogosult az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képes kiegészítő jellegű helyi jogalkotásra...”.

⁵⁰⁴ 34/2008. (IV. 3.) AB határozat.

⁵⁰⁵ 2010. évi CXXX. tv. a jogalkotásról.

⁵⁰⁶ Ezzel szembenálló álláspontot fogalmazott meg korábban dr. Jakab András, amikor is megállapítja, hogy „Az önkormányzati rendeletek és a kormány- ill. miniszteri rendeletek közt nincs hierarchia. Az a kitétel ugyanis, amely megtiltja, hogy az önkormányzati rendelet ellentmondjon a központi közigazgatás rendeleteinek ..., általában fölösleges rendelkezés, hiszen (tekintettel arra, hogy kormányrendelet már nem adhat felhatalmazást önkormányzati rendelet megalkotására) a kétfajta rendelet sosem konkurálhat egymással.” JAKAB András: A magyar jogrendszer szerkezete Dialóg Campus Kiadó Budapest-Pécs 2007 176.

követelményeket, valamint garanciális szabályokat, a célszerűségi felügyelet körének szűkítését, valamint a szükségesség és arányosság elvének érvényesítését.

7.1. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlása

A Charta gyakorlati érvényesülésével összefüggésben hivatkozni szükséges az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 1998-ban a helyi önkormányzatok tevékenységével összefüggésben kiadott Ajánlására.⁵⁰⁷ Maga az Ajánlás különösen figyelemre méltó,⁵⁰⁸ mivel az állam és az önkormányzatok viszonyában több olyan tényezőt is vizsgál, amely alapvetően meghatározza az állami beavatkozás formáját, tartalmi kérdéseit, mértékét és eszközeit.

Az Ajánlás a tagállamok kormányai számára olyan intézkedéseket javasolt, amelyek az Európa Tanács alapvető célkitűzéseivel – a résztvevő államok magasabb szintű egységességének megteremtése, a közös örökség részét képező alapelvek követése, a gazdasági és szociális fejlődés erősítése – összhangban, a Chartában megfogalmazott alapelvi rendelkezések érvényesülését segítik elő.⁵⁰⁹

Az Ajánlás egyfelől megfelelő *intézkedések* elfogadását indítványozta, amelyek a következők:

- (1) a Charta 8. cikkében meghatározott felügyelet összes formájára vonatkozóan az alapelvek érvényesülésének kiszélesítése;
- (2) az állampolgárok által gyakorolt felügyelet kiemelt szerepének felismerése és erősítése, többek között a közvetlen demokrácia eszközeinek alkalmazásával;⁵¹⁰
- (3) helyi önkormányzatok működése átláthatóságának erősítése, a helyi közösség számára költségvonzattal járó döntések nyilvánosságának biztosítása. Jogszabályban meghatározott eljárás szerint lehetővé kell tenni az állampolgárok és jogi személyek részére ezekhez a döntésekhez való hozzáférést;
- (4) a Charta 7. cikk 1. bekezdésében foglaltaknak megfelelően az önkormányzati képviselőkre vonatkozóan szankció alkalmazására (a helyi önkormányzati képviselő felfüggesztése, mandátumtól való megfosztása, a helyi önkormányzati testület feloszlatása) csak kivételes jelleggel kerülhet sor, megfelelő garanciális feltételek érvényesülése mellett, amelyek

⁵⁰⁷ Recommendation No. R (98) 12 of the Committee of Ministers to Member States on Supervision of Local Authorities' Action

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Index=no&command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1531246&SecMode=1&DocId=1349032&Usage=2> (2012. 05 15.)

⁵⁰⁸ Az Ajánlással összefüggésben Kaltenbach Jenő megjegyezte, hogy meglehetősen kevés figyelmet kapott a hazai szakirodalomban, annak ellenére, hogy a felügyeleti jog gyakorlása szempontjából elemzi és tipizálja az európai államokat. KALTENBACH (2010) 44.

⁵⁰⁹ Recommendation No. R (98) 8-9.

⁵¹⁰ Ezzel összefüggésben került megalkotásra a Charta Kiegészítő Jegyzőkönyv e, melynek végleges szövegét az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága a 2009. szeptember 9-én megtartott ülésén fogadta el. Hazánkban a 2010. évi XXVI. törvénnyel került kihirdetésre.

biztosítják a szabad mandátumgyakorlást. Elsőbbséget kell biztosítani azon eljárásoknak, amelyek során mulasztás esetén a felügyeleti hatóság, vagy az ún. ideiglenes jellegű hatóság eljár, visszaszorítva azoknak az eseteknek a számát, amelyekben szankciók kerülhetnek alkalmazásra a képviselőkkel szemben;

(5) gondoskodni kell olyan eljárási szabályok megalkotásáról, amelyek alkalmazása során a helyi önkormányzatok saját maguk kezdeményezhetik a saját belső konfliktusaik, vitáik rendezését, a felügyeleti hatóság csak akkor avatkozhat be, ha ezen eljárás nem vezetett eredményre.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága Másfelől javasolta – annak szükségessége esetén -, hogy a tagállam saját jogrendszerében fejlessze az ellenőrzési rendszer szubszidiaritásának és a hatékonyság alapelveinek az összhangját, alapul véve az Ajánlás iránymutatásait.

7.2. A Helyi és Regionális Demokrácia Bizottságának Jelentése

Az Ajánlás részét képezte a Bizottság Jelentése, amely részletes ismertetést tartalmazott a helyi önkormányzatok tevékenységével összefüggő, egyes államokban kialakult felügyelet sajátosságairól, azok terjedelméről, a megvalósulás feltételeiről, az alkalmazható eszközökről és a felügyelet gyakorlásának lehetséges következményeiről. Európa különböző történelmi hagyományokkal és sajátosságokkal rendelkező államaiban működő felügyeleti és auditálási rendszerekről tartalmaz a Jelentés információkat.⁵¹¹

Az Ajánlást megalapozó Jelentésben szereplő megállapítások közül csak azon eszközökre, alkalmazott módszerekre érdemes hangsúlyt helyezni, amelyek a hazai gyakorlattól eltérnek és a rendszerváltozást követő önkormányzati működésben nem kerültek alkalmazásra. Ebben a körben példaként említhető az előzetes ellenőrzés, a felügyeleti hatóságok intézkedési lehetőségei, továbbá utalni szükséges arra is, hogy milyen tartalmi változást tartott indokoltnak a Bizottság a törvényességi ellenőrzési, felügyeleti eszközök jövőbeni hangsúlyának, alkalmazásának változtatására vonatkozóan.

7.2.1. Előzetes ellenőrzés

A Jelentés az államigazgatás felügyelet időbeliségét⁵¹² illetően rögzíti, hogy előzetes, megelőző jellegű ellenőrzésre csak kivételes jelleggel kerül sor, jellemző az államokban az utólagos felügyeleti ellenőrzés. Az előzetes ellenőrzés többségében csak akkor válik szükségessé, amennyiben a döntés jelentős pénzügyi kötelezettséggel jár. Ilyen példák lehetnek a hitelügyletek, meghatározott értékhatár feletti, illetve külföldi

⁵¹¹ Ezek az államok a következők: Bulgária, Franciaország, Németország, Lengyelország, Svédország, Svájc, Törökország, Egyesült Királyság

⁵¹² Recommendation No. R (98) 39.

kötelezettségvállalások, vagyontárgyak elidegenítése, társasági részesedés megszerzése, átruházása. Egy további érzékeny területe az előzetes ellenőrzésnek, amikor a felügyeleti hatóság kötelező jellegű felhatalmazása szükséges egy-egy döntéshez, amely ténylegesen azt jelenti, hogy a hatóság részt vesz a helyi döntéshozatali folyamatban. Ilyen előzetes ellenőrzési rendszer működik Bulgáriában, Németországban a tartományok szintjén, széleskörű ez a lehetőség Svájcban, valamint Törökországban. Bulgáriában az ellenőrzés általában utólagos, kivételesen akkor kerülhet sor előzetes ellenőrzésre, amikor az önkormányzat kérelemmel fordul a felügyeleti hatósághoz, a döntéstervezet benyújtásával egyidejűleg. Németországban a saját hatáskörben ellátott helyi közügyek esetében kizárólag jogszerűségi, törvényességi ellenőrzésre kerülhet sor, az állam által átruházott hatáskörökben célszerűségi, hatékonysági ellenőrzés is lehetséges. Előzetes vagy megelőző ellenőrzés lehetséges abban a stádiumban, amikor a helyi önkormányzat aktusa még nem végrehajtható. Előzetes jóváhagyás szükséges pl. terület-felhasználási terv elfogadásához, meghatározott önkormányzati tulajdonba tartozó ingatlan, vagy ingóság átruházásához harmadik személy részére. Svájcban a községi rendeletek és jogszabályban meghatározott döntések (pl. pénzügyi kötelezettségvállalás, ingatlan átruházási ügyletek) csak a kanton szintjén működő Államtanács jóváhagyását követően hajthatók végre. Az Államtanács aktuspótlási hatáskörrel is rendelkezik. Törökországban számos jogszabály, szabályzat határozza meg az önkormányzati szervek döntéshozatalának ellenőrzésében részt vevő szerveket és azok hatáskörét, így az előzetes ellenőrzés lehetőségét is.

Végül a nemzeti parlamentek határozzák meg, hogy mely helyi önkormányzati ügyek esetében szükséges az előzetes ellenőrzés. Gyakori az előzetes ellenőrzés, jóváhagyás egyrésztől bizonyos ágazatokban (pl. adózás), másrésztől pedig azokban az esetekben, amikor a helyi érdekeknél magasabb szintű érdekek védelme szükséges (pl. költségvetési egyensúly fenntartása, amely veszélybe kerülhet, ha nem korlátozzák a kölcsönök igénybe vételét).

7.2.2. Felügyeleti hatósági jogosítványok⁵¹³

A felügyeleti hatóságok közbenső intézkedései tekintetében nem modellezhető egységes szisztéma, analóg módon alkalmazható eszközrendszer. Kiemelésre érdemes azonban Bulgária, Franciaország, Németország a közbenső intézkedések szerveit, módszereit illetően. Bulgáriában az ügyész avatkozhat be, Franciaországban a prefektus fordulhat bírósághoz és indítványozhatja a végrehajtás felfüggesztését. Németországban az államigazgatási

⁵¹³ Recommendation No. R (98) 45.

hatósághoz címzett panasz eredményezheti általában a döntés felfüggesztését a vitatott kérdés lezárásáig.

A legtöbb vitát kiváltó intézkedési lehetősége a felügyeletet ellátó államigazgatási szervnek a helyi önkormányzati döntések megsemmisítése. Ez az eszköz néhány államban biztosított a felügyeleti hatóság számára, azonban az önkormányzatiság elvével való összeegyeztethetősége viták keresztjében áll. Spanyolországban, Svédországban, Franciaországban kizárólag a bíróság jogosult hatályon kívül helyezni az önkormányzat törvénysértő döntését. Ennél lényegesen nagyobb sérelmet jelent az önkormányzatiság elvére nézve az a rendszer, amelyben az államigazgatási szerv célszerűségi alapon megsemmisítheti az önkormányzati döntést és a helyi önkormányzat nem számára e döntés ellen nem biztosít a jogalkotó jogorvoslati lehetőséget. Az európai államok többségében a helyi önkormányzatokra vonatkozó jogszabály biztosítja a lehetőséget, hogy a helyi önkormányzat helyett intézkedést tegyen a felügyeleti hatóság. Ezek a rendelkezések biztosítják, hogy a jogszabály által meghatározott kötelezettségeknek az önkormányzatok eleget tegyenek, mulasztásuk esetén a központi kormányzat intézkedik, kivételes eljárásban. Mielőtt azonban élne ezzel a jogával, az önkormányzatot megfelelő határidő tűzésével fel kell szólítani kötelezettségei teljesítésére.

7.2.3. A felügyeleti eszközök tartalmi változásainak iránya

A Jelentés a következők szerint határozza meg azokat a területeket, amelyeken a Bizottság álláspontja szerint szükséges a felügyeleti eszközök enyhítése (1) a helyi önkormányzatok saját hatáskörei gyakorlásában a célszerűségi vizsgálatokat meg kell szüntetni és csökkenteni szükséges ennek lehetőségét az állam által átruházott hatáskörök esetében is; (2) vissza kell szorítani azon területeket, amelyeken közigazgatási szervek gyakorolnak törvényességi ellenőrzést, erre csak kiemelt fontosságú döntések esetén kerülhessen sor; (3) az államigazgatási felügyeletet más eszközökkel kell helyettesíteni, amennyiben lehetséges. Államigazgatási felügyeleti eljárás folytatása csak az ügyben érintettek kérésére lehessen; ezen egyszerűsítés pozitív hatásainak teljes mértékben érvényesülniük kell, különösen akkor, amikor az államigazgatási felügyelet csak bírósági jogorvoslat igénybevételére irányul és a döntést a bíróság hozza meg; (4) amennyiben kormányzati szerv bevonása szükséges a helyi önkormányzati döntés hatályba lépéséhez vagy érvényességéhez, az előzetes vagy megelőző államigazgatási felügyeleti ellenőrzés visszaszorítása; a megelőző jellegű és az előzetes ellenőrzés elsődlegességének csökkentése, ezáltal érvényesítve a helyi önkormányzatiságot. Ezen két ellenőrzési forma – többek között – csak akkor tartható fenn, ha az érintett állampolgároknak joguk van bírósághoz fordulni, még abban az esetben is, ha a döntés

előzetes államigazgatási ellenőrzésére sor került. (5) az államigazgatási felügyelet folyamatos átalakítása a peres eljárást megelőző szakaszban, vagyis az ellenőrzések államigazgatási jogkövetkezményeit korlátozni kell abban az esetben, amikor a helyi önkormányzat döntése törvényességének megítélésére a bíróság jogosult.⁵¹⁴

Az előzőkből következően az államigazgatási felügyelettel szemben a bírósági jogvédelemnek kell elsősorban érvényesülnie. A bírósági jogvédelem kiszélesítése nem eredményezheti a bírósági kontroll kizárólagosságát, ugyanis bizonyos esetekben akár működésképtelenséget idézhetne elő. Az államigazgatási felügyeletnek elsősorban a központi és a helyi önkormányzat közötti együttműködés formájában kell érvényesülnie, az ellenőrzés tanácsadó és értékelő jellegének kell felülkerekednie. A Jelentés megállapításai alapján „[a]nnak a felfogásnak, amely szerint az ellenőrzési rendszer az államigazgatás és a helyi önkormányzat kibékíthetetlen ellentétéből származik, egyszer s mindenkorra el kell tűnnie.”⁵¹⁵

7.2.4. A magyar felügyeleti rendszer lehetséges értékelése

A Kormány számára az Alaptörvény teremtette meg az önkormányzatok tevékenysége feletti törvényességi felügyelet gyakorlásának lehetőségét. A korábbi törvényességi ellenőrzési eszközrendszert alapul véve a lehetséges értékelés kialakításakor az vizsgálható, hogy a felügyeleti intézményrendszer bevezetése és eszközrendszere mennyiben illeszkedik az előzőekben részletezett európai tendenciákhoz.

Az államigazgatási felügyelet új jogintézmény, tekintettel arra, hogy az 1989-90-ben kialakult helyi önkormányzati rendszerben a Kormány az önkormányzatok törvényességi ellenőrzését biztosította, a helyi önkormányzatokért felelős miniszter közreműködésével, a helyi önkormányzatokért felelős szerv útján. A törvényességi ellenőrzés utólagos formáját teremtette meg a jogalkotó, a mérlegeléssel hozott önkormányzati döntésnek csak a jogszerűsége tartozott a vizsgálat körébe. Érdeemes ráirányítani a figyelmet arra a körülményre, hogy sem a korábbi, sem a jelenleg hatályos szabályozás nem különítette el az önkormányzati hatásköröket aszerint, hogy azok eredetileg a közösséget a helyi önkormányzás jogánál fogva megillető helyi közügy kategóriájába tartoznak, illetve az állam által átruházott hatáskörök. Ily módon a törvényességi ellenőrzés során és a jövőben a felügyelet gyakorlásában is az eszköztár azonos módon érvényesült, illetve érvényesül a helyi önkormányzati döntések jogszabálysértő volta esetében. Több európai államban látható példa arra, hogy ezen hatáskörök megosztásra kerülnek, az állami felügyelet terjedelme és eszköztára korrelációt mutat a hatáskör jellegével. Hazánkban az önkormányzati hatáskörök

⁵¹⁴ Recommendation No. R (98) 53-54.

⁵¹⁵ Recommendation No. R (98) 54.

jelentős átrendeződése következett be az egészségügyi, a közművelődési, közgyűjteményi feladatellátásban és komoly átalakulás zajlott le a köznevelési-közoktatási rendszerben is, amely indokolttá teheti a helyi közügy újraértelmezését, a közösséget megillető helyi önkormányzathoz való jog tartalmi jelentőségének ismételt meghatározását.

A törvényességi felügyelet eszközszerere továbbra sem tartalmaz előzetes vagy megelőző jellegű ellenőrzési lehetőséget, jóváhagyást, az Möt-v-ben rögzített intézkedési lehetőség az utólagos törvényességi kontrollt szolgálja. Az előzetes, Kormány által történő jóváhagyás csak pénzügyi kötelezettségvállalások esetében került rögzítésre, kizárólag az adósságot keletkeztető ügylet⁵¹⁶ érvényességi feltételeként. Az önkormányzatok tulajdonnal történő rendelkezési joga is új megközelítést nyert azáltal, hogy az önkormányzati tulajdon 2012. január 1-e óta a nemzeti vagyon részét képezi, így sajátos közjogi korlátok érvényesülnek a rendelkezési jog gyakorlása során.⁵¹⁷

Erősödött a Kormány beavatkozási lehetősége azáltal, hogy kezdeményezheti a határozathozatali, feladat ellátási kötelezettségét nem teljesítő helyi önkormányzattal szemben bírósági eljárás megindítását, a határozathozatal pótlásának elrendelését. Szintén az eszközszer kiszélesítését jelenti a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztása megállapításának kezdeményezése a Kúriánál, valamint a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének pótlása. Új jogintézmény az önkormányzati határozathozatali és feladat-ellátási kötelezettség elmulasztása körében a kormányhivatal kezdeményezési joga a közigazgatási és munkaügyi bíróság felé.

Ezen eszközszer megteremtése nem mond ellent az érvényesülő európai tendenciáknak, annak ellenére sem, hogy az Európa Tanács már 1998-ban az eszközszer enyhítését tűzte ki célul. A kormányhivatal által megtehető intézkedések és a bírói döntések gyakorlati érvényesíthetőségét a jogalkotó a törvényességi felügyeleti bíróság megállapítása lehetőségének megteremtésével kívánja szolgálni.

⁵¹⁶ Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. tv. 3. §, 10. §

⁵¹⁷ 2011. évi CXCVI. tv. a nemzeti vagyonról

5. fejezet

Az önkormányzáshoz való jog védelmének egyes kérdései

Az önkormányzáshoz való jog bíróság védelme a közigazgatási bíraskodás fontos területe. A közigazgatási bíraskodás intézménye szorosan összekapcsolódik a jogállamiság fogalmával, az állam saját hatalmának korlátozásával, az állami működést ellenőrző független intézmények működésével.

A közigazgatási bíraskodás történetiségét tekintve a 19. században a pozitivista jogállami koncepció a formális legalitásra helyezte a hangsúlyt, a helyzet a 20. században a II. világháborút követően változik meg, amikor is a szociális jogállamiság érvényesülése során az állami beavatkozás erősödésével a közigazgatási szervek jogalkotási hatásköre kiszélesedett, a túlszabályozás a közigazgatás cselekvési lehetőségeit korlátozta, a diszkrecionális jogkörök háttérbe szorultak. A bírósági kontroll ugyanakkor szélesebbé vált, a felülvizsgálható aktusok köre növekedett, a formális ellenőrzést a tartalmi ellenőrzés váltotta fel, kiterjesztve a reformatórius jogkört. A közigazgatási bíraskodás számára tehát az igazodási pontot a modern, feladatorientált közigazgatás kiépülése jelentette.⁵¹⁸

Ebben a kontextusban kerülhet sor az önkormányzati jogok bírósági védelmének felvázolására.

1. A helyi önkormányzáshoz való jog bírósági védelme

Az önkormányzati rendszer strukturális átalakulását eredményező folyamatban figyelmet érdemelhet az önkormányzati jogvédelem hatékonyságának kérdése. A bírósági jogvédelem elemzését többek között időszerűvé teszi a közigazgatási perrendtartás kodifikációja, mely a bíróságok közjogi bíraskodási tevékenységét is meghatározza. A közjogi bíraskodás körébe vonhatók azok az esetek, amikor az önkormányzat valamely állami szerv döntése ellen bírósági jogorvoslati lehetőséget vehet igénybe.

A dolgozatnak ebben a részében kísérlet történik annak feltárására, hogy jelenleg milyen jogvédelmi és jogorvoslati eszközök állnak rendelkezésre az önkormányzatok számára. További kérdés, hogy a jogvédelmet biztosító jogintézmények mennyiben felelnek meg a hatékonyság követelményének. Az alkotmánybírósági, bírósági jogvédelem biztosítására

⁵¹⁸ TRÓCSÁNYI László: A közigazgatási bíraskodás egyes elméleti és gyakorlati kérdései. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája. Budapest, 1990. 2-12.

megteremtett eszközrendszer hatályosulásának vizsgálata további érdemleges következtetésre adhat alapot.

E fejezet számba veszi egyrészt az alkotmánybíróági jogvédelmi mechanizmust, másrészt a jogalkalmazás egyes aktusaival szemben közvetlenül igénybe vehető bírósági jogvédelmi eszközöket. Nem célja az elemzésnek itt azokkal az esetekkel foglalkozni, amikor a helyi önkormányzat magánjogi jogalanyként vesz részt elsősorban a civilisztika tárgykörébe tartozó jogvitákban. Az Mötv.-ben kifejezetten szabályozott jogorvoslati lehetőségek felvázolására adódhat ehelyütt lehetőség, úgymint a törvényességi felügyeleti eljárás során kiszabható szankcióval kapcsolatos jogvita, a helyi önkormányzatok közötti és az önkormányzati szervek közötti közjogi, illetve az állami szervek és önkormányzati szervek közötti jogviták bemutatása történhet meg.⁵¹⁹

Az önkormányzati jogvédelem hatékonysági vizsgálatának kiindulópontja az Alkotmány és az Alaptörvény 1990-től kialakult és 2011-ben átformált önkormányzatokra vonatkozó szabályozása, amely jogvédelem eszközrendszerének keretében szolgál, meghatározza annak sajátos vonásait. A téma tárgyalása szempontjából érinteni szükséges az önkormányzati alapjogok problematikáját, majd az általános alkotmánybíróági és bírósági jogvédelmi rendelkezés értelmezhetőségét és a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájával való összhang fennállását a jogvédelem terén.

Amint arra a dolgozat korábbi részében már utalás történt, a hazai önkormányzati rendszer közelmúltban lezajlott átstrukturálásának egyik lényeges jellemzője, hogy a szabályozás rendszerét alapvetően jellemző alapjogi jellegű szemlélet megszűnt. Amíg a Magyar Köztársaság Alkotmánya a helyi önkormányzathoz való jogot, mint a települések közösségét, annak választó polgárait megillető alapjogot alkotmányos védelemben részesítette és megkülönböztette az önkormányzati alapjogokat, addig Magyarország Alaptörvénye teljes mértékben szakított a kollektív alapjogi felfogással és a helyi közügyekre, a helyi igazgatás körében meghatározott önkormányzati kompetenciára fókuszál.

A korábbi Alkotmány a 43. § (2) bekezdésében tartalmazta az önkormányzati jogok bírósági, alkotmánybíróági védelmére vonatkozó rendelkezéseket, míg az Alaptörvénybe nem került be ez a garanciális szabály. Sarkalatos törvény, a Magyarország helyi önkormányzatairól

⁵¹⁹ A közjogi jellegű jogviták illetően osztályozását ld.: Részletes jelentés a közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről. 9. <http://www.kormany.hu/download/9/c8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20a%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1s%20perrendtart%C3%A1s%20koncept%C3%B3j%C3%A1nak%20el%C5%91k%C3%A9sz%C3%A9s%C3%A9r%C5%91l.pdf> (2015.11.12.)

szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény tartalmazza az Alaptörvényben nevesített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlásának bírósági, alkotmánybíróági védelmét.

A helyi önkormányzathoz való jog mint kollektív alapjog alkotmányos védelme abban az értelemben, hogy az önkormányzati alapjogok korlátozása esetére általános védelmet biztosított volna, a rendszerváltozást követően ténylegesen nem érvényesült. Ezt a megállapítást támasztja alá, hogy az Alkotmánybíróság – a korábban már hivatkozott – 1994-es döntésében hatáskör-csoportokként definiálta az Alkotmányban alapjogként nevesített önkormányzati jogokat. A döntésben foglaltak szerint az önkormányzati alapjogok tartalmán azok a törvényi rendelkezések értendők, amelyek az alapjogok érvényre juttatása és védelme irányát határozzák meg. Az AB abból indult ki, hogy az Alkotmány 44/A. §-ában deklarált alapjogok valójában azok a hatáskör-csoportok, amelyek az önkormányzatok – elsősorban a kormánnyal szembeni – önállóságához elengedhetetlenek.⁵²⁰ Az alkotmánybíróági kontroll az egyes ügyek sajátosságai szerint érvényesült, nevezetesen az képezte a döntések alapját, hogy egy nevesített önkormányzati alapjog szenvedett-e koncepcionális sérelmet a különféle törvények tényleges korlátozó hatása miatt.

Az Alkotmánybíróság az önkormányzati jogok alkotmánybíróági védelmével összefüggésben egy szintén 1994-es döntésében azt is leszögezte, hogy az Alkotmány 43. § (2) bekezdésében biztosított jog nem képez önálló indítványozási jogot, nem eljárási természetű, nem olyan hatáskört alapító rendelkezés, amelynek folyamán az AB számára eljárási kötelezettség keletkezne. Az Országgyűlés számára e döntésében előírta, hogy jogalkotás útján határozza meg a konkrét Alkotmánybíróságához fordulás jogának eseteit és módját.⁵²¹

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának (Charta) 11. cikke tartalmazza a helyi önkormányzás jogi védelmére vonatkozó követelményeket. Eszerint „*a helyi önkormányzatok jogosultak jogorvoslatot igénybe venni hatáskörüik szabad gyakorlása és az önkormányzás olyan elveinek tiszteletben tartása érdekében, amelyet az Alkotmány vagy belső törvényhozás szentesít.*” A Charta idézett rendelkezése azért fontos, mert hazánkra nézve is kötelezően betartandó előírás. Az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa – mint a Charta végrehajtása felett őrködő szervezet – a 2013-as magyarországi önkormányzati rendszert vizsgáló monitoring eljárást követően *Ajánlásában* a kormányzat számára megfontolandó javaslatokat tett. Rögzítette, hogy a helyi önkormányzás alapelveinek érvényesülését egyértelműen biztosítani kell mind a törvényalkotásban, mind pedig a

⁵²⁰ 4/1993. (II. 12.) AB határozat.

⁵²¹ KUKORELLI István: Alkotmánytan I. Osiris Kiadó Budapest, 2003. 436., ld. 37/1994. (VI. 24.) AB határozat.

gyakorlatban. Többek között megfogalmazták azt az igényt is, hogy a jogvédelem területén ajánlatos biztosítani a hatékony önkormányzati jogorvoslati lehetőségeket. A Kongresszus Ajánlásában – többek között – arra is felkérte a Kormányt, hogy hatékony bírói jogvédelem és jogorvoslati lehetőség kerüljön biztosításra az önkormányzatok részére. A monitoring eljárás során megállapítást nyert, hogy az önkormányzatok számára csupán korlátozott mértékben biztosított, hogy bírósághoz forduljanak hatásköreik tiszteletben tartása érdekében, valamint nem áll rendelkezésre az önkormányzati alapjogok gyakorlásának hatékony bírói védelme és jogorvoslati lehetőség.⁵²² Megállapítható, hogy e tekintetben a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályozási rendszer nem felel meg a Chartában meghatározott követelményeknek.

A továbbiakban meghatározásra kerülnek a jogvédelem vizsgálható dimenziói, a jogorvoslat hatékonyságának dilemmái, valamint az alkotmánybírói és a bírósági jogvédelem tárgykörébe tartozó egyes eljárások sajátos vonásai, továbbá a jogvédelem terén betöltött szerep változása.

1.1. A jogvédelem egyes területei

Az önkormányzati jogok védelmének témakörét tanulmányozva több értelmezési lehetőség is kínálkozik. Szükségszerű elhatárolni egyrészt az önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet intézményét az önkormányzatok számára a helyi közügyek terén biztosított kezdeményezési lehetőségektől, másrészt a jogalkotással vagy az egyedi jogalkalmazással szemben igénybe vehető bírósági vagy alkotmánybírói védelemtől.⁵²³ Vizsgálható lenne a jogvédelem az önkormányzati működéssel, döntésekkel szemben az egyén számára igénybe vehető eszközök oldaláról is, ehelyütt azonban nem cél az egyén számára az önkormányzati működéssel, döntésekkel szemben rendelkezésre álló igényérvényesítési, jogorvoslati eszközök számbavétele.⁵²⁴ Az elemzés a jogalkotással és a jogalkalmazással szemben igénybe vehető bírósági, alkotmánybírói védelemre fókuszál, kitérve azokra az esetekre, amelyeket

⁵²² Recommendation 341 (2013) 4. f.

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC341%282013%29&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C> (2015.09.22.)

⁵²³ Id. TILK Péter: Az önkormányzatok bírósági és alkotmánybírói védelme az Alaptörvény és az új sarkalatos törvények tükrében. Kodifikáció és közigazgatás 2012/1. 42-51.

⁵²⁴ A jogvédelem ezen aspektusával részletesen foglalkozik HOFFMANN István: Az egyéni jogvédelem lehetőségei az önkormányzati rendeletekkel szemben I-III.

http://novissima.blog.hu/2014/05/07/hoffman_istvan_az_egyeni_jogvedelem_lehetosegei_az_onkormanyzati_rendelettel_szemben_i,

http://novissima.blog.hu/2014/05/14/hoffman_istvan_az_egyeni_jogvedelem_lehetosegei_az_onkormanyzati_rendelettel_szemben_ii_361,

http://novissima.blog.hu/2014/05/22/hoffman_istvan_az_egyeni_jogvedelem_lehetosegei_az_onkormanyzati_rendelettel_szemben_iii. (2015.11.14.)

az Mötv. biztosít bírósági jogvédelem címén a helyi önkormányzatok képviselő-testületei számára.

1.2. A hatékony jogorvoslat értelmezési lehetőségei

1.2.1. A szubjektív és objektív jogvédelem: a jogorvoslathoz való jog és a jogrend védelme

A jogorvoslathoz való jog értelmezési lehetőségeinek feltárásakor az Alaptörvény jogorvoslati jogra vonatkozó rendelkezései, az ENSZ Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya,⁵²⁵ valamint az Ember Jogok Európai Egyezménye⁵²⁶ fogalomrendszere szolgál alapul. A jogorvoslathoz való jog ezen értelmezési tartománya az *egyéni alapjogvédelem* rendszerének talapzatához vezet. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye mindazonáltal az egyéni panaszokkal összefüggésben a nemzetközi jogorvoslás útját nyitja meg.

Más értelmezés szerint a jogvédelemnek alkalmazható egy *szubjektív* megközelítése, amely a jogorvoslathoz való joggal áll szoros összefüggésben, a közigazgatási bíraskodást meghatározó tárgyi elemként. A jogvédelem másik oldala a tárgyi, *objektív* jogvédelmi funkció, amely sajátos intézményvédelmi rendeltetéssel bír. Nem az egyéni, a személyt alanyi jogon megillető jog védelme az objektív jogvédelem tárgya, hanem egyfajta intézményvédelem, a tárgyi jogrend, a közérdek védelme, a törvénysértő döntések felülvizsgálata. Az objektív jogvédelem jogrend- és közérdekvédelmi funkciója megkívánja keresetindítási jog biztosítását azok számára, akik bármilyen jellegű érdeksérelem szenvednek el. Nem szükséges tehát, hogy konkrét jogsérelem következzen be, elegendő az érdeksérelem bizonyítása. Az objektív jogvédelem nem csupán egyéneket, hanem csoportokat, közösségeket megillető jogként is funkcionál. *Trócsányi* László elsősorban francia és belga példákra alapozva az objektív és a szubjektív jogvédelmi rendszer funkcióját illetően akként foglalt állást, hogy az objektív rendszer lényegesen nagyobb fokú védelmet biztosít, mint a szubjektív rendszer. „*Az objektív rendszerben a keresetindítás lehetősége teljesen liberális, és célja az, hogy a törvényesség érdekében bárki, aki érdekét bizonyítani tudja, a közigazgatás törvénytelennek ítélt aktusát megtámadhassa. A liberális joggyakorlatot támasztja alá a csoportok keresetindításának széleskörű biztosítása, mely alapvető jelentőségűnek tekinthető.*”⁵²⁷ A csoportok számára nyitva álló jogorvoslati lehetőségek analóg alkalmazásával a helyi önkormányzatok számára is adottá válhatnak. Az aktív perbeli

⁵²⁵ 1976. évi 8. tvr. az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya kihirdetéséről.

⁵²⁶ 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről.

⁵²⁷ TRÓCSÁNYI László: Milyen közigazgatási bíraskodást? Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1992. 110.

legitimáció, a keresetőségi jog biztosítása az egyedi aktusokkal szemben nyújthatna védelmet az önkormányzás alanyai, vagyis az azt megtestesítő helyi képviselő-testületek számára is. A hazai gyakorlatban e jogvédelmi eszköznek az érvényesülésére példa nem lelhető fel.

A jogorvoslathoz való jog magában foglalja az igényérvényesítési lehetőséget, valamint az aktusok *érdemi felülbírálatát*. Az aktus-felülvizsgálat a jogorvoslati eszközök egyik eleme, ezért a jogorvoslati rendszer összefüggésében vizsgálható. Az önkormányzatok jogorvoslathoz való jogával összefüggésben csupán e második megközelítést, az aktusok felülbírálatát érdemes a vizsgálat tárgykörébe bevonnani. A jogorvoslati jog természetét illetően hangsúlyozni szükséges azonban azt is, hogy az szűkebb körű, mint a bírósághoz fordulás joga, hiszen a jogorvoslat egy egyedi aktussal szemben vehető igénybe, annak érdemi felülbírálatát jelenti, meghatározott eljárási rendben érvényesülő alanyi jog.⁵²⁸ Az Alkotmánybíróság ezzel összhangban leszögezte, hogy a bírói úthoz való jog érvényesítése alkotmányosan nem korlátozható csupán az érdemi határozatok ellen igénybe vehető jogorvoslat biztosítására a bírósági eljárásban.⁵²⁹

A jogorvoslathoz való jognak a fenti meghatározása azt támasztja alá, hogy az önkormányzatok esetében a bírósághoz fordulás joga, a bírói jogvédelem érvényesülése vizsgálendő. A jogorvoslathoz való jog nem korlátlan, hiszen kizárólag törvényben meghatározottak szerint gyakorolható.

A szubjektív és objektív jogvédelmi funkció érvényesülése kiemelt figyelmet érdemel különösen az alkotmányjogi panasz érvényesülése terén, hiszen szinte kizárólagosan igénybe vehető alkotmánybírósági jogvédelmi eszközként állhat az önkormányzatok rendelkezésére a nem konkrét jogsérelemhez kötődő alkotmányjogi panasz, amely jogvédelmi funkcióját tekintve inkább a tárgyi jogvédelem szolgálatában áll.⁵³⁰ Az alkotmányjogi panasznak ez a formája mint jogvédelmi eszköz azonban csak akkor érvényesülhet, amennyiben az Alaptörvényben rögzített helyi közügyek, feladat-és hatáskör-csoportok védelmét az Alkotmánybíróság elismeri és annak tartalmát és kereteit kimunkálja. Jelenleg erre még nem áll rendelkezésre tanulmányozható döntés, amely következtetések levonására alkalmas lehet.

⁵²⁸ Hatósági eljárásjog a közigazgatásban. (szerk. PATYI András) Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2012. 136.

⁵²⁹ 46/2003. (X. 16.) AB határozat.

⁵³⁰ Az alkotmányjogi panasz által orvosolni kívánt jogsérelemek esetében vonta elemzési körébe a szubjektív és az objektív jogvédelmi funkciót VISSY Beatrix: Az individuális alapjogvédelem kilátásai az alkotmánybíráskodásban. Merre mutat az alkotmányjogi panasz iránytűje? c. tanulmányában. Megállapította, hogy az alapvető alkotmányjogi panasz esetén az objektív jogvédelem érvényesül kizárólagosan. 5. http://epa.oszk.hu/02600/02687/00004/pdf/EPA02687_jogi_tanulmanyok_2012_01_199-211.pdf (2015.11.16.)

A védelem területén minimális követelményként továbbra is alkalmazandó azon alapjogok védelme, amelyek a jogi személyeket egyébként is megilletik.⁵³¹

1.2.2. A hatékonyság követelménye

A jog hatékonysága magában foglalja a jogalkotó által kitűzött cél és az érvényesülés tényleges eredménye közötti viszonyrendszert. A hatékonyság ebből a szempontból egyfajta jogérvényesüléshez kötődő elvárás. A jog hatékonyságának vizsgálatakor kétféle megközelítésre nyílik lehetőség, amelyek szoros összefüggésben állnak azzal, hogy maga a jogi norma hogyan érvényesül. A normahatékonyság esetén alapkérdés az, hogy a jogi norma címzettjeinek magatartása összhangban áll-e a normában foglalt célkitűzéssel, ad absurdum, a norma akár önkéntes jogkövetés, akár jogalkalmazás útján mennyiben érvényesül. Ennek megfelelően kell vizsgálni, hogy az elérni kívánt társadalmi cél realizálódik-e.⁵³²

1.3. A jogvédelemre irányuló egyes eljárások

1.3.1. Az önkormányzati jogok védelmének általános kérdései

Az alapjogvédelem ideális működése, vagyis az alkotmánybírói, bírósági jogvédelem azt garantálja, hogy az önkormányzat alapjogainak sérelmét előidéző jogforrás kibocsátása esetén az Alkotmánybírósághoz fordulhat, illetőleg az alapjogait hátrányosan érintő egyedi közigazgatási aktussal szemben a bíróság előtt eljárást kezdeményezhet. E követelmények érvényesítése szükségessé teszi annak vizsgálatát, hogy melyek azok az alapjogok, amelyek sérelme esetén az alkotmánybírói, illetve bírósági út megnyílik az önkormányzatok számára. Másrészt arra is szükséges rávilágítani, hogy milyen jogorvoslati eszközök állhatnak az önkormányzatok rendelkezésére.

Mielőtt az eszközrendszer bemutatására sor kerülne, az önkormányzati jogvédelem közelmúltbeli értékeléséből érdemes idézni. Az önkormányzati jogvédelem szabályozási rendszerét *Patyi* András piramis-szerű rendszerben jelenítette meg: az Alkotmányban rögzített általános szint, a jogszerű közhatalom gyakorlásának az Alkotmányban és az Ötv.-ben is megjelenített alkotmányos védelme mint a különös szint, valamint az egyedi konkrét hatáskörgyakorlás bírósági jogvédelme.⁵³³ *Szente* Zoltán az önkormányzathoz való jognak mint kollektív alapjognak a „*speciális magyar felfogását*” a korábbi magyar önkormányzati

⁵³¹ PATYI–VARGA ZS. (2008) 299.

⁵³² BENCZE Máttyás – VINNAI Edina: (szerk.) *Jogszociológiai tanulmányok: egyetemi jegyzet*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2012.

⁵³³ PATYI (2013) 384.

rendszer egyik neuralgikus pontjának minősítve megállapította azt is, hogy „*a kollektív emberi jogi felfogást senki nem vette komolyan*”.⁵³⁴

Az önkormányzati jogok védelme szabályozási kérdéseinek áttekintésekor először is az *alkotmányi szintű szabályozás* érdemel kiemelt figyelmet, mivel alapvetően meghatározza a jogalkotás és jogalkalmazás kereteit. Az Alkotmány 43. § (2) bekezdésében rögzítette az önkormányzatok jogszerű hatáskörgyakorlásának generikus alkotmánybíróági, bírósági védelmét. Az alkotmányi szintű szabályozással összhangban az Ötv. 3. §-a, az önkormányzati jogok védelmére vonatkozó alapelvi rendelkezés kimondta, hogy az önkormányzatok jogvédelme az alkotmánybíráskodás, illetőleg az igazságszolgáltatás feladata. Ezen alapelvi rendelkezésekből azonban nem származott olyan eljárásjogi lehetőség, amely akár a bíróságok, akár az AB eljárását és határozathozatalát vonta volna maga után. Kiemelkedő a téma szempontjából az Alkotmánybírósnak az az 1994. évi döntése, amellyel az Alkotmány és az Ötv. alapjogvédelmi szabályozásával összefüggésben fejtette ki álláspontját. A szóban forgó döntésében az AB kimondta: konkrét eljárási kötelezettségét, illetőleg feladat- és hatáskörét csak közvetlen és konkrét hatáskörére vonatkozó törvényi rendelkezések állapíthatják meg.⁵³⁵ Az Alkotmánybírósnak a korábbi Alkotmány és az Ötv. alapján fennálló hatáskörei voltak az önkormányzati rendeletalkotással, a helyi népszavazással, az önkormányzati képviselő-testület Alkotmánnyal ellentétes működésével kapcsolatosan, illetőleg a bárki által előterjeszhető indítványozási körben, az utólagos alkotmányossági vizsgálat körében az indítványtételi jog az önkormányzatokat is megillette. A szakirodalomban olyan álláspont is felmerült az 1990-es évek végén, mely szerint szükségessé vált volna az alapjogvédelem erősítése. *Patyi* András álláspontja szerint ugyan az alapjogi teszt alkalmazására nyilvánvalóan nem kerülhetett sor, azonban –Kaltenbach Jenő korábban a témában megjelent álláspontjára hivatkozással – az alkotmányvédelmi szintet emelni kívánta oly módon, „... hogy a más alkotmányos jog érvényesítésének szükségességét az önkormányzati alapjog-korlátozás vizsgálatban nem kellene vizsgálni, a közigazgatási szakmai-politikai szempontok törvényhozó általi szabad mérlegelése viszont párosuljon a korlátozás céljával összefüggő arányosság vizsgálatának feltétlen követelményével.”⁵³⁶

A korábbi Abtv.⁵³⁷ rendelkezései szerint a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát, mulasztásban megnyilvánuló

⁵³⁴ SZENTE Zoltán: Sarkalatos átalakulások – Az önkormányzati rendszer. MTA Law Working Papers 2014/29. 4. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_29_Szente.pdf (2015.08.31.)

⁵³⁵ 37/1994. (VI. 24.) AB határozat.

⁵³⁶ PATYI (1998) 526.

⁵³⁷ 1989. évi XXXIII. tv. az Alkotmánybírósról.

alkotmányellenesség vizsgálatát, valamint az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatt benyújtott alkotmányjogi panasz vizsgálatát bárki, így a helyi önkormányzat is kezdeményezhette. Az Alkotmánybíróság e szabályozási rendszert megfelelőnek ítélte az önkormányzati jogok védelme terén. Utalt arra is, hogy az Országgyűlésnek az Alkotmány keretei között szabad mérlegelése körébe tartozik, hogy további szervezeti és eljárási szabályokkal bővíti-e az önkormányzati jogok alkotmánybírósági, illetve bírósági védelmét.⁵³⁸

A bírósági jogvédelem az Alkotmány 57. §-ával összhangban illetve meg a helyi önkormányzatokat. Az Alkotmány 43. § (2) bekezdése és a bírói utat biztosító 57. § (1) bekezdése összefüggésében az állapítható meg, hogy az önkormányzati hatáskörök jogszerű gyakorlásával összefüggő bírói védelem megfogalmazása a 43. § (2) bekezdésében történt meg, míg az 57. § (1) bekezdése jelenti a konkretizálást.⁵³⁹

Az Alaptörvény szabályozása nem tartalmazza a helyi önkormányzás jogát, nem nevesít alapjogi jellegű jogosítványokat, a helyi közügyek ellátására, a helyi közhatalom gyakorlására fókuszál. A korábbi szabályozással ellentétben az önkormányzati jogvédelem alapvető kérdéseiről sem tartalmaz rendelkezést. Az Möt. 2. § (1) bekezdése ugyanakkor alapjogi jellegű szabályozást követ, amennyiben a helyi önkormányzást a települések és a megye választópolgárai közösségének jogaként határozza azt meg. Nem tér ki azonban az alapjogként meghatározott önkormányzáshoz való jog konkrét tartalmi elemeire, amely alapvető kérdés a jogvédelem eszközrendszerének, szintjének vizsgálatához. A helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat-és hatáskörök jogszerű gyakorlása részesül az Möt. 5. § szerint alkotmánybírósági és bírósági védelemben. Az egyes önkormányzati jogok védelmének szükségességéhez lenne indokolt hozzáigazítani a védelem eszközrendszerét, annak érdekében, hogy a megfelelő védelmi szint biztosíthatóvá válhasson.

1.3.2. Az AB hatáskörébe tartozó jogvédelmi eszközök

Az Alaptörvény és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. tv. rendelkezéseivel jelentősen szűkültek azok a lehetőségek, amelyek az önkormányzatok jogainak alkotmánybírósági védelmét szolgálják. A fentiek alapján az önkormányzati jogok védelmére vonatkozó rendelkezések nem szerepelnek az Alaptörvényben, azokat a jogalkotó egy jogforrási szinttel alacsonyabban, az Möt.-ben helyezte el. A jogvédelem csorbát szenvedett azáltal is, hogy az Alaptörvény nem tartalmazza a helyi önkormányzáshoz való jogot.

⁵³⁸ 961/E/2000. AB határozat.

⁵³⁹ 42/2008. (IV.17.) AB határozat.

Az absztrakt utólagos normakontroll indítványozói körét az Alaptörvény határozza meg, a korábbi alkotmányi szabályozással ellentétben az önkormányzatok számára ez a jogvédelmi eszköz közvetlenül nem vehető igénybe. Az indítványozói kört vizsgálva potenciálisan az alapvető jogok biztosának indítványa alapján indítható eljárás nyújthat indirekt jogvédelmet az önkormányzatok számára. Erre példaként szolgál az alapvető jogok biztosának indítványa, amely alapján az AB a közösségi együttélés szabályozásával összefüggő helyi önkormányzati rendeletalkotási felhatalmazás Alaptörvény-ellenességét vizsgálta és 2015 októberében döntött az indítvány elutasításáról.⁵⁴⁰

A jogvédelem érvényesülése szempontjából szükséges kiemelten vizsgálni az *alkotmányjogi panasz* intézményét. 2012 előtti szabályozás szerint az alkotmányjogi panaszt bárki indítványozhatott az AB-nál, akinek jogséreleme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be.⁵⁴¹ Az alkotmányos jogvédelem eszközeként szolgált alkotmányjogi panasz rendeltetésének meghatározásával az AB több döntésében is foglalkozott. Már az 1990-es évek elején leszögezte, hogy az alkotmányjogi panasz alkotmányos jogsérelem esetén alkalmazható jogorvoslat, amely azonban nem tekinthető általános jogorvoslatnak, így kivételes eszközként elsődlegesen szubjektív jogvédelmi funkciót tölt be. A jogorvoslati funkció az, amely az alkotmányjogi panaszt megkülönbözteti az utólagos normakontrolltól.⁵⁴² A jogintézmény legfőképpen a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelem orvoslásának eszköze. Másodlagos célként funkcionál a jogszabály felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszok esetén az objektív, tárgyi jogvédelem, a későbbiekben előforduló hasonló jogsértések megelőzése, a jogrend objektív védelme.⁵⁴³ Az objektív jogvédelmi funkciót illetően *Chronowski Nóra* megállapította, hogy „...az objektív alkotmányvédelem intenzitása az Alaptörvény hatályba lépése óta visszaesett”.⁵⁴⁴

Az AB alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját.⁵⁴⁵ Az alkotmányjogi panasz jogvédelmi funkciója 2012 után kiszélesedett, az Alaptörvényben biztosított jog sérelme esetében – a jogorvoslati lehetőségek kimerítését követően, illetve ha nem áll rendelkezésre jogorvoslat – igénybe vehető jogorvoslat mellett a *kivételes, normatív alkotmányjogi panasz* elsődlegesen a

⁵⁴⁰ 29/2015. (X. 2.) AB határozat.

⁵⁴¹ 1989. évi XXXII. tv. 48. § (1) bekezdés.

⁵⁴² 57/1991. (XI.8.) AB határozat, 65/1992. (XII.17.) AB határozat.

⁵⁴³ 3367/2012. (XII.15.) AB végzés 6/2013. (III.1.) AB, 15/2015. (V.29.) AB határozat.

⁵⁴⁴ CHRONOWSKI Nóra: Alkotmányjogi panasz és alkotmányvédelem. *Fundamentum* 2014. 1-2. szám 95.

⁵⁴⁵ Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés.

tárgyi jogvédelem eszköze.⁵⁴⁶ Az új szabályozás alapján az alkotmányjogi panasz két esetben vehető igénybe. Az első változat feltétele a konkrét ügyben bekövetkező jogsérelem, a második esetben a jogsérelem a jogszabály hatályosulásával, végrehajtásával következik be. Ez utóbbi alkotmányjogi panasz eljárás akkor kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.⁵⁴⁷

Az önkormányzatok számára szinte egyedüli lehetőségként a normatív alkotmányjogi panasz állhat rendelkezésre abban az esetben, ha jogszerű hatáskörgyakorlásukat alaptörvény-ellenes jogszabály korlátozza, sérti. Ez a jogvédelmi funkció sem érvényesülhet azonban maradéktalanul, hiszen az önkormányzathoz való jog nem élvez alkotmányi szintű jogvédelmet. Alapjogi panasz azonban csak alapjogi sérelemre hivatkozással lehet benyújtani, így nem lehet elegendő hivatkozási alap az Mötv-ben rögzített alapjogvédelmi rendelkezés. *Hoffman* István ezzel összefüggésben kiemelte, hogy az AB a hatásköri csoportok védelmének kereteit és határait nem határozta meg. A törvényhozással, valamint a végrehajtó hatalom államigazgatási szerveivel szemben is kiszolgáltatottá váltak az önkormányzatok, hiszen nem rendelkeznek az Alaptörvényben rögzített jogokkal és ennek eredményeként alkotmányjogi panasz benyújtására sem jogosultak.⁵⁴⁸ Említésre érdemes az Alkotmánybíróság egy 2016-os döntése abból a szempontból, hogy egyfajta értelmezést tartalmaz a korábbi, alkotmányjogi panaszt elutasító végzésével összefüggésben, amennyiben megállapította, hogy a Margit-szigettel kapcsolatos panaszt ugyan tartalmi befogadhatósági feltételek hiánya miatt utasította vissza, azonban *expressis verbis* nem mondta ki, hogy az önkormányzatnak nincs alapjoga és alkotmányjogi panasszal kapcsolatos indítványozói jogosultsága. Ily módon e döntésében az AB azt állapította meg, hogy az önkormányzat is élhet alkotmányjogi panasszal, feltéve, hogy az alkotmányjogi panasz alapjaként szolgáló jogvita ügyben mellérendelt jogalanyként és nem a közhatalom gyakorlójaként jár el.⁵⁴⁹

Más oldalról jelent korlátot az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozása a pénzügyi tárgyú törvények tekintetében, mivel itt a felülvizsgálatra kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz

⁵⁴⁶ SZALBOT Balázs: Az alkotmányjogi panasz legújabb kérdései – A közvetlen panasz. De iure prudentia et iure publico VII. évfolyam 2013/2. szám. 23. <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2013-2-20.pdf> (2015.12.23.)

⁵⁴⁷ Abtv. 26. § (2) bekezdés.

⁵⁴⁸ HOFFMAN István: Az Alkotmánybíróság döntése a „lex Margitsziget” alaptörvény-ellenességéről szóló alkotmányjogi panaszról. Jogesetek Magyarázata 2015/1. 7.

⁵⁴⁹ 3149/2016. (VII.22.) AB végzés

kapcsolódó jogokkal összefüggésben kerülhet sor. Magától értetődőnek tűnik, hogy az önkormányzatok oldalán kizárható a jogsérelem megalapozása a felsorolt okokra hivatkozással. A döntéshez párhuzamos indokolást fűző *Pokol Béla* álláspontja szerint a döntés megerősíti az önkormányzatok kirekesztését az alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetőségéből, ezáltal elfojtja a helyi közösségek önkormányzati jogainak alaptörvényi védelmét. Megítélése szerint teljes terjedelmében biztosítani kell az önkormányzatok számára az Alaptörvényben biztosított jogaik sérelme esetén az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetőségét.⁵⁵⁰ Sajnálatos, hogy a párhuzamos indokolás nincs figyelemmel arra a körülményre, hogy az Alaptörvény nem tartalmaz önkormányzati alapjogokat, a helyi közügyek körébe tartozó védendő hatásköri csoportokra nem tér ki.

Az Alkotmánybíróság jogvédelmi funkciója esetében *az önkormányzati rendeletek Alaptörvény-ellenességének vizsgálatával kapcsolatos eljárás* az Alkotmánybíróság és a Kúria közötti hatáskör-megosztás új mechanizmusa miatt érdemel figyelmet. Az Alkotmánybíróság eljárásai során az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját csak akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása.⁵⁵¹ Amennyiben az önkormányzati rendelet más jogszabályba is ütközik, abban az esetben a Kúria Önkormányzati Tanácsának hatáskörébe tartozik az eljárás. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy ez esetben túlságosan szűk a kezdeményezésre jogosultak köre kizárólag a megyei, fővárosi kormányhivatalok vezetői, illetve a bíró az előtte folyamatban lévő ügyben tehetnek indítványt.

A kizárólag az Alaptörvénybe ütköző önkormányzati normatív szabályozás lehatárolása nehézséget okozhat. Egyfelől az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésében foglaltak szerint a helyi önkormányzatok a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között alkothatnak rendeletet, törvény felhatalmazása alapján, illetve törvényben nem szabályozott helyi társadalmi viszony rendezésére. A jogbiztonság érvényesülése megköveteli, hogy valamennyi jogszabály az Alaptörvényre visszavezethető és annak megfelelő, így pusztán az Alaptörvény sérelme a gyakorlatban csak elvétve fordulhat elő. A Kúria és az Alkotmánybíróság gyakorlatában a közelmúltból említhető az az eset, amikor a Kúria az önkormányzati rendelet

⁵⁵⁰ Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés.

⁵⁵¹ Abtv. 37. § (1) bekezdés.

törvényellenességének vizsgálatára irányuló eljárását felfüggesztette az Alkotmánybíróság Möt. egyes rendelkezései alaptörvény-ellenessége vizsgálatáról való döntésig.⁵⁵²

Összefoglalva az alkotmánybírósági jogvédelem változását, leszögezhető, hogy az önkormányzatok számára a jogvédelem az utólagos absztrakt normakontroll indítványozói körének leszűkítésével lényegét tekintve felszámolásra került. Az önkormányzatok számára az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, majd azt követően rendelkezésre állt, illetve álló jogintézményeket, az igénybe vehető, jogorvoslást szolgáló eszközrendszer az alábbi összefoglaló táblázat szemlélteti.

8. sz. ábra Az Alkotmánybíróság előtti jogvédelem eszközei (Saját szerkesztés)

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELŐTTI JOGVÉDELEM ESZKÖZEI			
	2012 előtt	2012 után	jogvédelmi szint változása
<i>szabályozási szint</i>	Alkotmány	törvény	csökkent
<i>jogvédelmi eszközök</i>	önkormányzat lehet-e indítványozó?		
<i>utólagos normakontroll eljárás</i>	+	-	csökkent
<i>alkotmányjogi panasz</i>	+	korlátozott	csökkent
<i>alkotmány-/alaptörvény-ellenes működés esetén vélemény-nyilvánítás</i>	+	+	változatlan

1.4. A bírósági jogvédelem

A bírósági jogvédelem területén mindenekelőtt azok az eljárások vonhatók a vizsgálat körébe, amelyek közjogi döntésekkel szemben biztosítják a jogvédelmet az önkormányzatok számára. Tovább szűkíthető az elemzés azokra a jogorvoslati eszközökre, amelyeket az Möt. biztosít egyes állami szervek döntéseivel szemben. A bírósági jogvédelem körében az aktuspótlás, a törvényességi felügyeleti bírsággal, a Kormány beruházási döntésével, valamint a közös önkormányzati hivatal létrehozásával kapcsolatos döntések tárgyalására kerül sor.

Az Alaptörvény 25. cikke tartalmazza a közigazgatási bíraskodásra vonatkozó elvi jelentőségű rendelkezéseket. A szabályozás meghatározza egyrészt azt, hogy a bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről, másrészt pedig a bíróság számára állapít meg hatáskört az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről való döntésre, valamint a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítására. A helyi önkormányzati rendeletalkotással összefüggő hatáskör gyakorlására, egyes eljárási kérdésekre a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. tv. tartalmaz rendelkezéseket. A Kúria megállapítása szerint a szabályozás jellege „.... az önkormányzati rendeletek törvényességi ellenőrzését közelebb

⁵⁵² Köf.5.008/2015/3. számú határozat. Az eljárás tárgya Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzata által alkotott, a közösségi együttélés alapvető szabályairól, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 4/2013. (02.05.) Kgy. rendelet egyes rendelkezései törvényellenességének vizsgálata.

hozta a közigazgatási bíráskodáshoz, a rendes bíróságok által folytatott ténybíráskodáshoz."⁵⁵³

A Kormány által a megyei, fővárosi kormányhivatalok útján gyakorolt törvényességi felügyelet eszközrendszerének alkalmazása során a bírósági kontroll megfelelően érvényesül. Kiemelendő, hogy az önkormányzatokat megillető alapjogok védelme terén kiemelt szerephez jutott az igazságszolgáltatás az ún. *aktuspótlás* intézményének érvényesítésével. A Kúria Önkormányzati Tanácsa az önkormányzati autonómiát érintő jelentős jogosítványt gyakorol abban az esetben, amikor felhatalmazza a megyei, fővárosi kormányhivatalt helyi önkormányzati rendelet kiadására. Ez a döntés meghatározó befolyást biztosít a kormányhivatalok számára a helyi társadalmi viszonyok alakításában, a települések lakosságát érintő kérdések szabályozásában, érdekeik szolgálatában. Szükséges kitérni arra, hogy az önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának vizsgálata és a rendelet pótlására irányuló eljárás előzmény nélküli jogintézményként került bevezetésre az önkormányzatok működési kontrollrendszerébe. Az eljárást meghatározó törvényi szabályozás lakonikus, a részletes szabályokat a joggyakorlat alakítja. A beavatkozás mértékére és jellegére utal a Kúria elnökének álláspontja, miszerint *„Az ilyen esetekben a Kúriának az önkormányzati rendelet pótlását megállapító döntésében pontosan meg kell állapítania, hogy a kormányhivatal milyen keretek között, milyen garanciák beépítésével alkothatja meg a rendeletet.*"⁵⁵⁴

A törvényességi felügyeleti jogintézmények körében foglalkozni kell a felügyelet hatékonyságát biztosító, szankcióként alkalmazható *törvényességi felügyeleti bírsággal*. A kormányhivatal a helyi önkormányzattal vagy a társulással szemben törvényességi felügyeleti bírságot állapíthat meg az Möt. 141. §-ában meghatározott esetekben. A kormányhivatal törvényességi felügyeleti bírságot megállapító határozata esetében érdemi jogorvoslati lehetőséget biztosít az Möt., amennyiben a közigazgatási és munkaügyi bíróság felülbírálati hatáskörét intézményesíti.

A törvényességi felügyeleti bírság kiszabásának lehetősége egyfajta közigazgatási szankcióként funkcionál, hiszen a szankció valamennyi elemét magában hordozza. A közigazgatási szankció formáját és kiszabásának feltételeit törvény szabályozza. A hazai törvényességi felügyeleti bírság törvényi szinten szabályozott szankció, alkalmazásának

⁵⁵³ J/11282 A Kúria Elnöke 2013. El. II. A. 4/1. szám A Kúria elnökének országgyűlési beszámolója a Kúria 2012. évi tevékenységéről a jogegység biztosítása és az önkormányzati normakontroll körében 24. http://www.lb.hu/sites/default/files/elnok_beszam/beszamolo_2012.pdf (2015.11.12.)

⁵⁵⁴ /11282 A Kúria Elnöke 2013. El. II. A. 4/1. szám 26-27.

részletes szabályait kormányrendelet határozza meg.⁵⁵⁵ Közigazgatási szerv, a megyei, fővárosi kormányhivatal szabja ki sajátos felügyeleti eljárása, a törvényességi felügyelet során. Jogsértésre reagál, közigazgatási jogi norma által meghatározott olyan joghátrány, amely meghatározott eljárási rendben, a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai szerint kerülhet alkalmazásra és kikényszeríthető. Közigazgatási jog hatálya alá tartozó komplex jellegű jogviszonyban alkalmazott szankció-alakzat, ezért irányadónak tekinthető az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által a közigazgatási szankciók összefüggésében megfogalmazott Ajánlás.⁵⁵⁶ Az Ajánlás a jó és hatékony közigazgatást (*good and efficient administration*), valamint a közérdek védelmét szem előtt tartva, főképpen az egyéni jogvédelem⁵⁵⁷ kérdésére fókuszál, ezért a törvényességi felügyeleti bírság esetében is csupán analóg megközelítés alkalmazható, elsősorban a garanciális elemek vizsgálata során. A szabályozás a jogalkalmazás során vet fel elsődlegesen problémákat, különösen abban a tekintetben, hogy a bírság kiszabása a jegyző, a polgármester mulasztásával összefüggésben merül fel, ugyanakkor a felügyeleti bírság az önkormányzattal szemben kerül kiszabásra. A felügyeleti bírság megfizetése különösen éles problémát akkor vethet fel, ha közös önkormányzati hivatalt alapító önkormányzatok egyikét sújtja a kormányhivatal felügyeleti bírsággal és annak megfizetésére a közös önkormányzati hivatal válik kötelezetté. Megfontolandó, hogy a jogalkotás során az ilyen típusú ellentmondások, jogalkalmazási problémák kiküszöbölhetővé váljanak.

Az államigazgatási felügyelet tárgykörébe sorolható az Alaptörvény 35. cikk (5) bekezdésében meghatározott azon rendelkezés is, amely szerint a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű *kölcsönfelvételét*, illetve más *kötelezettségvállalását* a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a *Kormány hozzájárulásához* lehet kötni. A gazdálkodási autonómiát jelentékenyen érintő szabályozás törvényi szinten, míg a részletszabályok kormányrendeleti szinten kerültek rendezésre.⁵⁵⁸ Jogorvoslati lehetőséget ugyanakkor a Kormány döntésével szemben a jogalkotó nem biztosított.

⁵⁵⁵ 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól.

⁵⁵⁶ Európa Tanács Miniszteri Bizottsága R (91) 1. számú Ajánlása a közigazgatási szankciókról. <https://wcd.coe.int/intranet/InstraServlet?command=com.intranet.CmdBlobGet&IntranetImage=2011123&SecMode=1&DocId=392992&Usage=2> (2015.11.19.)

⁵⁵⁷ Az Ajánlás alkalmazási köre azokra a közigazgatási aktusokra vonatkozik, amelyekkel az alkalmazandó szabályokkal ellentétes magatartás miatt a személyekre szabnak ki büntető jellegű intézkedést. A személyek körébe azonban nyilvánvalóan nem csupán a természetes személyek értendők, emiatt tartom alkalmazhatónak az analóg megközelítést.

⁵⁵⁸ 2011. évi CXCV. tv. Magyarország gazdasági stabilitásáról. 353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályairól. Ld. példaként 1832/2015. (XI.

A közvetlen bíróság előtti jogorvoslat egy másik esete akkor áll fenn, ha az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettség határideje eredménytelenül telt el, vagy a határidőben történő teljesítés elmaradásának reális veszélye fennáll és a *Kormány* a kötelezettséggel összefüggő *beruházás megvalósításáról* saját hatáskörben kíván gondoskodni.⁵⁵⁹ A Kormány ebben az esetben egyedi normatív határozattal dönt arról, hogy a beruházást megvalósítja, e döntéssel szemben az érintett önkormányzat képviselő-testülete bírósághoz fordulhat. Kizárólagos hatáskör és illetékesség ebben az ügyben a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságot illeti meg. A Kormány az egyes ivóvízminőség-javító beruházások saját hatáskörben történő megvalósításával összefüggésben hozott döntéseket, elsődlegesen 2012-2013-ban az Országos Vízügyi Főigazgatóságot,⁵⁶⁰ majd 2015. január 1-jétől a nemzeti fejlesztési minisztert jelölte ki a beruházások egységes kezelése érdekében.⁵⁶¹ 2015. október 16-ával pedig visszaállította az Országos Vízügyi Főigazgatóság kijelölését.⁵⁶² A Kormány ezen döntései ellen a beruházásokban érintett önkormányzatok képviselő-testületei nem éltek a jogorvoslat lehetőségével.

Az Möt. biztosít lehetőséget az önkormányzatnak a bírósági felülvizsgálatra, amennyiben *kormányhivatal jelöli ki a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket* és pótolja a helyi önkormányzatok képviselő-testületeinek megállapodását.⁵⁶³ E körben szükséges említést tenni arról az esetről, amennyiben városi, valamint a kétezer főt meghaladó lakosságszámú települési önkormányzat képviselő-testülete megtagadhatja a vele határos település kezdeményezése esetén a közös önkormányzati hivatal létrehozására irányuló megállapodás megkötését. Megtagadás csak akkor lehetséges, ha azt a kormányhivatal vezetője jóváhagyja. A jóváhagyásról vagy annak megtagadásáról szóló döntés ellen fordulhat bírósághoz jogszabálysértésre hivatkozással az érintett önkormányzat képviselő-testülete. Kiemelendő a közös önkormányzati hivatali megállapodás szabályaival kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet megállapító 2015. júniusi AB döntés, amely a Kúria indítványa alapján indult.⁵⁶⁴ Jogalkotási kötelezettséget állapított meg az AB az Országgyűlés számára 2015. december 31-ig a kormányhivatal vezetője által pótolta közös önkormányzati

24.) Korm. határozat az önkormányzatok adósságot keletkeztető, valamint kezesség-, illetve garanciavállalásra vonatkozó ügyleteihez történő 2015. szeptemberi előzetes kormányzati hozzájárulásról.

⁵⁵⁹ Möt. 16. §, 170/2012. (VII. 23.) Korm. rendelet az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettséggel összefüggő beruházás megvalósítása érdekében szükséges intézkedésekről

⁵⁶⁰ Pl. 1381/2012. (IX. 20.) Korm. határozat, 1382/2012. (IX. 20.) Korm. határozat, 1384/2012. (IX. 20.) Korm. határozat, 1384/2012. (IX. 20.) Korm. határozat, 1049/2013. (II. 12.) Korm. határozat, 1247/2013. (IV. 30.) Korm. határozat, 1650/2013. (IX. 17.) Korm. határozat.

⁵⁶¹ 1791/2014. (XII. 19.) Korm. határozat.

⁵⁶² 1761/2015. (X. 6.) Korm. határozat.

⁵⁶³ Möt. 85. § (3a) bekezdés.

⁵⁶⁴ 22/2015. (VI. 18.) AB határozat.

hivatali megállapodás eljárási garanciáival összefüggésben. Az AB az önkormányzatok szervezeti alakítási szabadságának korlátozásával összefüggésben észlelt aggály alapján hivatalból folytatta le eljárását. A Charta 4. cikk 6. pontjában foglalt, az önkormányzatok hatáskörét, illetve az önkormányzatokat közvetlenül érintő kérdésekben a konzultációs kötelezettségre vonatkozó rendelkezés alapul vételével tett lényeges megállapítása, hogy törvényben kell szabályozni a döntéshozatali eljárás során az érintett önkormányzatok véleménye kikérésének, a véleménynyilvánítás módjának és rendjének szabályait. A Kúria Mötv. 85. §-ának nemzetközi szerződésbe ütközése megállapítására vonatkozó indítványát elutasította.

Nyitva áll az önkormányzatok számára a bíróság előtti jogorvoslati lehetőség igénybe vétele a *területszervezési eljárások* esetében is, amennyiben a miniszter nem terjeszti elő a döntéshozónak az önálló község alapítására irányuló kezdeményezést.⁵⁶⁵ Az ügyben szintén kizárólagos hatáskörrel és illetékességgel a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság rendelkezik. A jogorvoslat nem csupán az önálló község alapítására vonatkozik, hanem az Mötv.-ben nevesített más területsszervezési döntésekre is.

Szintén biztosít az Mötv. jogorvoslati lehetőséget a *társulások jogvitás ügyeit* illetően. A társulások közötti jogviták azonban elsődlegesen nem közjogi jellegű jogvitának minősülnek, hiszen a társulásban résztvevő önkormányzatok közötti, a közigazgatási szerződés jegyeit magán hordozó társulási megállapodás magánjogi jogviszonyait érintően vitássá vált kérdésekben hozhat döntést a bíróság.

2. Európai példák az önkormányzati jogvédelemre

A Charta jogvédelemre vonatkozó alapelvének értelmezése a Kongresszus gyakorlatában fejlődött. A 11. cikk konzekvens módon magában foglalja az autonómia tartalmának jellegzetes vonásaként, hogy a helyi önkormányzatot megilleti a bírósági előtti jogvédelem bármely jogi személyiséggel rendelkező szervezettel szemben, amely megsérti hatáskörét illetve autonómiáját. Ilyen szervek alatt értendő a központi kormány, más helyi önkormányzat szerv, regionális önkormányzat, vagy akár magánszervezet. A bírósági előtti jogvédelem továbbá feltételezi a tisztességes eljárást, amely garanciát nyújt a kontradiktórius eljárásra, a felek meghallgatására, a fegyveregyenlőség elvének érvényesülésére, a védekezésre és az indokolt döntéshez való jogra. A helyi önkormányzatok számára a bírósági jogvédelem elengedhetetlen feltétel a közhatalom szabad gyakorlásához.⁵⁶⁶

⁵⁶⁵ Mötv. 98. § (5) bekezdés.

⁵⁶⁶ Ez az értelmezés megjelenik többek között Norway 2013. 20-21., Germany 2012. 31-32.

Az elmúlt időszakból több monitoring jelentés is megvilágítja, hogy egyes államok önkormányzati rendszereiben miképpen biztosítható a Charta előírásainak való megfelelés. A példák között szerepel az Egyesült Királyság jogvédelmi rendszere, néhány kontinentális állam, valamint a volt-szocialista országok jelentései is vizsgálat tárgyául szolgáltak.

Az *Egyesült Királyság* önkormányzat rendszerének működésével kapcsolatban a Monitoring Bizottság 2013-ban végzett vizsgálatot. A Jelentés egyik legfontosabb megállapítása, hogy meglehetősen korlátozott annak a lehetősége, hogy az önkormányzatok a központi kormányzattal szemben jogorvoslatot vegyenek igénybe. A jogvédelem lehetősége attól függ, hogy a Parlament jogalkotás aktusa, illetve a központi, illetve helyi önkormányzati döntés sérti az önkormányzat jogát, illetve jogos érdekét. Az előző esetben csak korlátozott eszközök állnak rendelkezésre, tipikusan abban az esetben, ha alapjogsérelem, illetve a *rule of law*, a jogállamiság elvének sérelme merül fel. Az utóbbi esetben, amennyiben végrehajtó szervek döntése vagy tevékenysége eredményez jogsérelmet, a jogvédelem a helyi önkormányzatok számára sokkal inkább elérhető. Jellegzetes bíróság előtti eljárások lehetnek a területi tervezés dokumentumai, a költségvetési kérdések, az önkormányzatok számának csökkentése. Megjegyzendő, hogy a Charta a bíróság által közvetlenül nem alkalmazható és a helyi önkormányzat számára sem biztosít hivatkozási alapot. A monitoring eljárás végső megállapítása szerint a jogvédelem lehetősége ugyan korlátozott az Egyesült Királyságban, azonban összhangban áll a Charta előírásaival.⁵⁶⁷

A francia és a német önkormányzati rendszer ugyan a kontinentális modell által meghatározott, azonban meglehetősen eltérő jegyeket hordoznak, ami érvényesül a jogvédelem terén is. *Franciaországban* a helyi autonómia lényege alapvetően a „*libre administration*” koncepciójához kapcsolódik, amelyet az Alkotmány is rögzít. Ezek a szabályok lehetőséget biztosítanak a helyi önkormányzati testületek számára, hogy alkotmányossági kérdés felmerülése esetén az Alkotmánytanács (*Conseil Constitutionnel*) döntését kezdeményezzék. A monitoring jelentés⁵⁶⁸ kitér arra is, hogy a közigazgatási bíróságok évente több száz ügyben döntenek az állami, a regionális, a helyi hatóságok ügyeiben, vagy a közöttük felmerülő jogvitákban, amelyek az állami támogatásokkal, a kiadásokra vonatkozó új szabályokkal, illetve igazgatási rendelkezésekkel függenek össze. Az Államtanács (*Conseil d'Etat*) széleskörű esetjoggal rendelkezik, amely kiegészíti a

⁵⁶⁷ Local and regional democracy in the United Kingdom CG(26)10FINAL 26 March 2014 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2171585&direct=true> 46-47. (2016.03.22.)

⁵⁶⁸ Local and regional democracy in France CG30(2016)06-PROV <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CG30%282016%2906-PROV&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C&direct=true> 56. (2016.03.22.)

jogvédelem eszközeit. Megjegyzendő továbbá az is, hogy a jogvédelem jellemzően az egységes állam sajátosságait tükrözi.

A *Német Szövetségi Köztársaságban* a legfontosabb jogvédelmi eszköz az alkotmányjogi panasz, amely lehetősége biztosít a helyi önkormányzatok számára, hogy a tartományi alkotmánybírósághoz forduljanak abban az esetben, ha a tartományi szabályok, rendelkezések alkotmányos, vagy egyéb jogaik sérelmét idézik elő. A legjellemzőbb esetek az önkormányzatok határainak megállapításával és a helyi költségvetési ügyekkel összefüggésben merülnek fel.⁵⁶⁹

Dánia, hagyományosan decentralizált államnak minősül, a helyi önkormányzati rendszere a skandináv modellhez tartozik. A 2013-es monitoring jelentésben foglaltak szerint a jogvédelem érvényesül a gyakorlatban. A Charta közvetlenül alkalmazandó és hatályosuló szabályrendszerként jelent, ami azt jelenti, hogy az önkormányzatok közvetlenül hivatkozhatnak a Charta rendelkezéseire jogsértés esetén. Azt is meg kell jegyezni, hogy az önkormányzatok viszonylag ritkán kezdeményeznek bíróság előtti eljárást.⁵⁷⁰

Norvégia szintén a skandináv modell követője, a Kongresszus 2006-ban ajánlással élt arra vonatkozóan, hogy állítsanak fel egy független testületet, amely dönt a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok között felmerülő jogvitákban. A 2015-ben készített jelentés már tartalmazza, hogy több testület is felállításra került a jogvitás esetekre, a gyermekjóléttel kapcsolatos vitákra 2010-ben, majd az egészségügyi szférában 2012-ben. Annak ellenére azonban, hogy a norvég kormány egy minisztériumok közötti munkabizottságot is felállított 2014-ben, amely előkészíti a vitarendezési testület felállítását, a Charta jogvédelmi előírásainak nem felel meg a jelenlegi helyzet.⁵⁷¹

A volt szocialista országok a kontinentális modellt követik, azonban speciális helyzetükre tekintettel külön figyelmet érdemelnek. Lengyelország, a Szlovák Köztársaság példája kerül kiemelésre. Lengyelországban az önkormányzatok jogvédelmére vonatkozó rendelkezést kifejezett formában tartalmazza az alkotmány. A monitoring bizottság 2015-ös jelentése szerint a lengyel jogvédelmi rendszer több lehetőséget is biztosít a helyi önkormányzati szervek számára jogaik védelmére, a rendes bírósági eljárások során, a közigazgatási

⁵⁶⁹ Local and Regional Democracy in Germany CG(22)7 14 March 2012 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1918543&Site=COE&direct=true> 30-31. (2016.03.22.)

⁵⁷⁰ Local and regional democracy in Denmark CG(25)12FINAL 31 October 2013 https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2109281&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true#P46_2751_27-28. (2016.03.22.)

⁵⁷¹ Local and Regional Democracy in Norway CG/2015(28)5FINAL 31 October 2013 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CG/2015%2828%295PROV&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C&direct=true> 20-21. (2016.03.22.)

bíróságok, valamint az Alkotmánybíróság előtt. A közigazgatási bíróságok szerepe abból a szempontból külön is említésre érdemes, hogy a helyi önkormányzati testületek e szervek által élveznek jogvédelmet a központi kormányzat döntéseivel szemben. Az Alkotmánybíróság kiemelkedő szerepet játszott a helyi önkormányzat jog fejlesztésében a Charta előírásaink alapul vételével. Emiatt a lengyel jogvédelmi rendszer teljes mértékben megfelel a Chartában foglaltaknak.⁵⁷²

A Szlovák Köztársaság önkormányzati jogvédelmi rendszere árnyaltabb értékelést kapott. A helyi önkormányzati testületek széleskörű autonómiát élveznek, korlátozott beavatkozási lehetőséggel. Bírósághoz fordulhatnak jogaik védelme érdekében, ugyanúgy, ahogy más jogalanyok. Ugyanez a helyzet az Alkotmánybíróság előtt eljárásokkal is. Az Alkotmány tartalmazza az alkotmányjogi panasz intézményét, amelyre a helyi önkormányzatok is igénybe vehetnek. Mindemellett kérdéses, hogy a Parlament által alkotott törvény megváltoztatható-e a helyi önkormányzati testület által kezdeményezett alkotmányjogi panasz eredményeként. A Kongresszus megállapította, hogy a Charta alapvető követelményrendszere teljesül.⁵⁷³

Az alkotmányos és a bíróság előtti jogvédelem változatos képet mutat Európa-szere, amelyből csupán néhány jellegzetes példa került kiemelésre. A jelentéseket vizsgálva megállapítható, hogy az önkormányzat modellek és a jogvédelmi rendszerek között szoros korreláció nem azonosítható. Amint az az elemzésből kiderült, hogy Charta 11. cikkében foglaltakat a tagállamok különböző módokon alkalmazzák. Az Európa Tanács gyakorlatában a Charta előírásainak megfelelő, elfogadott jogvédelmi megoldások igen változatosak, eltérő intézményi és eljárási megoldásokat tükröznek. Általános követelményként fogalmazható meg egyrészt az, hogy független intézmények, testületek hoznak döntéseket azokban a vitás esetekben, amelyek a helyi önkormányzatok és a központi kormányzati szervek között merülnek fel, másrészt pedig annak érdekében, hogy az önkormányzatok szabadon gyakorolhassák a helyi közhatalmat, tényleges, hatékony jogvédelmi eszközökkel kell, hogy rendelkezzenek.

3. Összegezés

A helyi önkormányzathoz való jog tartalmi változása kapcsán összegzésként leszögezhető, hogy a 1990-es évek elején kialakult modell természetjogi alapokon nyugodott, és ez az

⁵⁷² Local and regional democracy in Poland CG/2015(28)12FINAL <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CG/2015%2828%2912FINAL&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C&direct=true> (2016.03.22.)

⁵⁷³ Slovak Republic 2016. 23-24.

alapjogi megközelítés hosszú időn keresztül változatlanul érvényesült. Az Alkotmánybíróság álláspontja az önkormányzatok államszervezetben elfoglalt helyét, a helyi önkormányzashoz való jog kollektív alapjogi megközelítését illetően az évek során lényegi változásokon ment keresztül, amennyiben a kollektív alapjogi védelemtől a képviselő-testület hatásköri csoportjainak alkotmányos védelméig jutott el. Ezt a változást a tanulmányban kiragadott esetek alapján törekedtünk bizonyítani. A jelenlegi szabályozás szakít a korábbi felfogással, a helyi önkormányzashoz való jog alaptörvényi szintű védelme megszűnt.

A lezajlott metamorfózis lényegi pontjainak áttekintésekor az önkormányzás általános jellegű alapelemeit érdemes kiragadnunk: a helyi közügyek körét, a helyi önállóságot és a demokratikusan választott saját szervezetet.

A jelenlegi alaptörvényi szabályozás középpontjában a helyi közügyek, a képviselőtestület számára megállapított hatásköri csoportok állnak, az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdésében foglaltak alapján „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.” Az Alaptörvény tehát ezen hatásköri csoportokat részesíti alkotmányos védelemben. Az Mötv. 2. § (2) bekezdése és 4. §-a szerint „A helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot.” „4. § A helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak.” A 13. § részletezi a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatokat. A helyi közügyek tekintetében megállapítható, hogy a szabályozás metodikája nem változott, ugyanakkor a hatáskörök recentralizációja a helyi önkormányzás lényegi elemeit szűkítette, amelynek eredményeként sérülhet a szubszidiaritás és a decentralizáció elve. Mindkét alapelv az önkormányzatiság lényegét érinti, amelyek a Charta alapértékeit is képezik.

A helyi önállóság kérdése egyrésztől szorosan összefügg az ellátott feladatok jellegével, mennyiségi és minőségi mutatóival. Ha ebből a nézőpontból vizsgálódunk, a helyi önállóság, az a jog és képesség, amely a közügyek saját hatáskörben történő önálló szabályozását és igazgatását jelenti, kérdésessé válhat. A helyi önállósághoz más megközelítésből még két tényezőt érdemes hozzátenni: a feladatfinanszírozás új rendszere jelentős befolyással bír a gazdasági autonómiára,⁵⁷⁴ valamint egyes gazdasági döntések esetében a kormányzati

⁵⁷⁴ Gajduscek György szerint „A feladatfinanszírozással lényegében végrehajtó szerepre lehet kárhóztatni az önkormányzatokat”. GAJDUSCEK György: Változások az önkormányzati rendszerben: - egy értelmezési kísérlet Fundamentum 2012/2. 72.

jóváhagyás szükségessége. Nem hagyhatjuk említés nélkül ugyanakkor a törvényesség ellenőrzést felváltó törvényességi felügyelet eszközrendszerét: az aktuspótlás intézményét, amely rendkívül sajátos eszköz, valamint a felügyeleti bírság bevezetését. A törvényességi ellenőrzés kétségkívül erősítésre szorult, az egyes eszközök garanciális elemeinek megítélése további elemzés tárgya lehet.

A demokratikusan választott saját szervezetet illetően kiemelésre érdemes, hogy a 2010-es választási szabályok módosulása a képviselőtestületek számának változatlanul hagyása mellett jelentősen csökkentette a képviselőtestületek létszámát. A létszámcsökkentés hatásait vizsgálva megállapítható, hogy negatívan befolyásolhatja a képviselőtestületek működőképességet és a határozatképességet, valamint a helyi társadalom sokszínű politikai és társadalmi érdekének, tagoltságának megjelenítését. Az új törvényi szabályozás megőrizte az arányosító rendszer egyes elemeit, azonban összességében azt mondhatjuk, hogy a rendszer a relatív többségi választás irányába mozdult el. A jelöltté válás feltételei szigorodtak, a mandátumhoz jutást nehezíti a választási küszöb emelése. A főváros választási szisztémája a 2014. évi XXIII. törvény eredményeként teljes egészében átalakult.⁵⁷⁵ A választási szabályok átalakítását követően az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárásban vizsgálta azok Alaptörvény-ellenességét.⁵⁷⁶ A témánk szempontjából lényeges demokratikusan választott saját szervezetet illetően indokolt utalni a választójog egyenlőségével és a közvetlen választással összefüggésben megfogalmazott többségi döntésre és az azokhoz fűzött különvélemények sokaságában megfogalmazott azon álláspontokra, amelyek a választási alapelvek sérelmét hangsúlyozzák.

Az önkormányzati jogok alkotmánybírósági, bírósági védelmének rendszere abban az értelemben, hogy az önkormányzatok igényérvényesítését és az állami szervek döntéseinek felülbírálatát eredményezte volna, lényegét tekintve a gyakorlatban 2012 előtt is csak rendkívül szűk körben érvényesült. A bemutatott szabályozási rendszer jellegzetességeit vizsgálva levonható az a következtetés, miszerint az önkormányzati jogok védelmének jelenleg nincs olyan formája, amely hatékony jogorvoslati eszközként funkcionálhatna. Az alkotmánybírósági védelem direkt indítványozhatósága megszűnt, az önkormányzathoz való jog alkotmányos védelmének eliminálása egy erőteljesen meggyengült védelmi rendszert eredményezett.

⁵⁷⁵ A fővárosi közgyűlés 1 tagja a főpolgármester-választás eredményeképpen, 23 tagja a fővárosi kerületi polgármester-választás eredményeképpen, 9 tagja a fővárosi kompenzációs listáról jut mandátumhoz.

⁵⁷⁶ Ld. a már korábban hivatkozott 26/2014. (VII. 23.) AB határozatot.

Az önkormányzatok alapjogainak védelme akkor válhat értelmezhetővé, ha alaptörvényi és törvényi szinten is rögzítésre kerülnek azok a jogok, amelyek minden egyes önkormányzatot általánosan, alanyi jogon megilletnek.

A bírósági jogvédelem néhány esetét rögzíti ugyan az Möt., azonban gyakorlati érvényesülésükkel kapcsolatban elemezhető empirikus tapasztalatok nem állnak rendelkezésre, az önkormányzatok az elemzett tárgykörökben ez ideig az eljárások megindítását mellőzték, holott több esetben születtek közjogi döntések.

Az önkormányzati jogvédelem intézményesülésének és a gyakorlatban történő érvényesülésének alapvető garanciája az, hogy kialakuljanak azok a jogorvoslati fórumok, jogorvoslati eszközök és ennek eredményeként jogorvoslati rendszer, amely az alapjogok védelmét hivatott kiszolgálni.

Mindent összevetve a helyi önkormányzás szabályozási rendszerének megváltozása, a jogvédelem lehetőségének korlátozása, a helyi közügyek, különösen a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásának tartalmi szűkítése az önkormányzatiság jelentős megváltozását eredményezte. Ezen összefüggésben tovább gondolásra érdemes kérdésként merülhet fel a helyi demokrácia érvényesülése legfontosabb terepének, az önkormányzati rendszernek a jövőbeni funkciója a közfeladatok ellátásában, valamint annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy hol is helyezkedik el az önkormányzat az államszervezet rendszerében.

6. fejezet

Autonómia a helyi közügyek igazgatása terén. Szervezeti, szabályozási, funkcionális autonómia

1. Decentralizáció és szubszidiaritás a helyi közügyek terén

A decentralizáció és a szubszidiaritás elvének gyakorlatban történő megvalósulását a helyi közügyek terén az önkormányzatiság jelenti. A következőkben az önkormányzatiság főbb jelentéstartalma nemzetközi dokumentumok alapján kerül áttekintésre. Az önkormányzás jelentéstartalmát vizsgálva általánosságban megállapítható, hogy a helyi önkormányzás képessége magában foglalja az intézmények és a közpolitikai szereplők hálózatát, amelyek a különböző kihívásokra és lehetőségekre reagálnak. A helyi önkormányzás az állami irányításnak egy új megközelítéseként is felfogható, amely új fogalmakat vezet be, mint a hatékonyság, az autonómia, a törvényesség kiterjesztése, az átláthatóság, a részvételi demokrácia, és amelynek lényeg vonása, hogy a helyi önkormányzatok kapcsolatba kerüljenek a stratégiai szereplőkkel egy közös döntéshozatal érdekében és konfliktusaikat a jogszabályoknak és eljárási szabályoknak megfelelően tudják rendezni.⁵⁷⁷ Ezen túl „(a) helyi önkormányzás tartalmaz nagyszámú intézményt, működési mechanizmust és eljárást, amelyen keresztül az állampolgárok és állampolgárok csoportjai artikulálhatják érdekeiket és szükségleteiket, közvetíthetik az eltéréseket és helyi szinten gyakorolhatják jogaikat és teljesíthetik kötelezettségeket.”⁵⁷⁸ A fejlesztés irányából közelítve „(a) közpolitikai döntéshozatali és a végrehajtási eljárás az, amelyben a helyi önkormányzatok (a decentralizáció elvével összhangban választott testületek) bátorítják egy egyenlő részvételt az összes érdekelt területi szereplőnek (állam, civil társadalom, állampolgárok, vállalkozások), megerősítik az elszámoltathatóságot az állampolgárok részéről és a felelősséget a társadalmi elvárások irányában a közérdeket szem előtt tartva.”⁵⁷⁹ Egy más megfogalmazás szerint „(a) helyi kormányzás a közhatalom gyakorlását és a felhatalmazást

⁵⁷⁷ UCLG Decentralisation and Local Self-Government Committee <http://www.uclg-decentralisation.org/en/committee/glossary>.

⁵⁷⁸ UNPD. 2004. Decentralised Governance for Development: A Combined Practice Note on Decentralisation, Local Governance and Urban/Rural Development http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/decentralised-governance-for-development-a-combined-practice-note-on-decentralisation-local-governance-and-urban-rural-development/DLGUD_PN_English.pdf 4.

⁵⁷⁹ The European Charter on development cooperation in support of local governance, 2008 http://www.cittametropolitana.mi.it/export/sites/default/relazioni_internazionali/doc/1182_european_development_cooperation_charter_in_support_of_local_governance.pdf

jelenti, azaz egy régió, egy település, egy helyi közösség hogyan képes a közügyeket igazgatni. A helyi kormányzás az állampolgárokról és az intézményekről, valamint az államhoz való viszonyukról szól regionális, helyi és közösségi szinten. A helyi demokratikus kormányzás olyan döntéshozatali eljárás, amelyben valamennyi érintett hoz döntéseket a helyi, települési, decentralizált fejlesztésekről és a részvételi szempontú megközelítés érvényesül a fejlesztési tervek előkészítése, végrehajtása, lebonyolítása során.”⁵⁸⁰

A decentralizáció, a szubszidiaritás és az önkormányzatiság előzőekben ismertetett tartalmi elemei tiszta formában nyilvánvalóan nem alakulhattak ki, még a nagyobb hagyományokra építő helyi democráciák esetében sem. Számos ellentmondás keletkezhet a helyi közügyekben való szabályozási, igazgatási kérdéseket illetően, ha egyoldalúan és kizárólagosan a hatáskörök delegálása, a decentralizáció elve érvényesül. A centralizáció és a decentralizáció nem lehet egyedüli meghatározó szervezési elv a területi önkormányzatok kialakulása és működése, azaz a területi kormányzás önkormányzati szegmensében. Esetenként, az egyedi közszolgáltatási felelősség megállapítása, a hatáskörök telepítés során ésszerű mérlegelni az optimális modellt mind funkcionális, mind pedig egyéb, politikai, igazgatási, pénzügyi összetevői szempontjából.

2. A helyi közügyek

A helyi közügyek igazgatásában érvényesülő autonómia elemek között ehelyütt a szervezeti, a szabályozási és a funkcionális függetlenség egyes sajátos vonásai kerülnek áttekintésre a Charta követelményei alapján. Az autonómia felsorolt alkotórészeinek tárgyalása csupán vázaltszerű, nélkülözi azt a részletességet, amely az önkormányzás mint alapjog, annak védelme, a gazdálkodási autonómia, valamint a felügyelet kérdéseinek feldolgozását jellemezte.

A szervezeti, szabályozási, funkcionális autonómia kérdéseinek tárgyalásakor szükségszerű, hogy a helyi közügyek hazai fogalma, értelmezési lehetősége is áttekintésre kerüljön. Helyi közügynek általános értelemben azok az egyéni érdekeken túlmutató általános jellegű ügyek tekinthetők, amelyek a helyi közösségre hatással vannak, amelyek helyi érdekeltiségüknek tekinthetők.

⁵⁸⁰ CEMR, June 2008: Towards an EU approach to democratic local governance, decentralisation and territorial development. “Response of the Council of European Municipalities and Regions (CEMR) to the European Commission’s issues paper”. http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/Towards_an_EU_approach_to_democratic_local_governance_fr.pdf.

Arra, hogy mi minősül helyi közügynek, különféle szabályozási modellek érvényesülnek az angolszász és a kontinentális államokban. Az angolszász államok jellemzően az *ultra vires* elvet követik – bár a legutóbbi időben az Egyesült Királyságban ez az általános elv áttörésre került –, míg a kontinentális országokban az általános felhatalmazás elve érvényesül, természetjogi alapokon nyugodva. Hazánk az önkormányzati funkcionalitás szempontjából a kontinentális modellt követi, vagyis az általános felhatalmazás, a generális klauzula alapján áll.

Az Alkotmány az önkormányzatiság tartalmát a 42. §-ban akként definiálta, hogy „[...] A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.” A definíció tehát az önkormányzatiság lényeges tartalmaként utalt a helyi érdekelttségbe tartozó ügyek igazgatásának szükségszerűségére. Az Alaptörvény szerint az önkormányzatok működésének lényege a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása, a hatásköri korlátot tehát az ügyek és a közhatalom helyi jellege jelenti. Az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése szerint „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.” Az Alaptörvény nem határozza meg részletesen a helyi közügy és a helyi közhatalom gyakorlásának pontos fogalmát, a 32. cikk (1) bekezdésében –törvényi szintű szabályozásra utalva –sorolja fel a legfontosabbnak tekinthető helyi közügyeket.

A helyi közügyek általános fogalmát az Ötv. határozta meg a helyi önkormányzat kompetenciájaként olyképpen, hogy rögzítette a helyi önkormányzat önálló eljárási lehetőségét a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi érdekű közügyekben. A helyi közügyek a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlásához, valamint mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek helyi megteremtéséhez kapcsolódtak. Az MÖtv. a helyi önkormányzás fogalmát a helyi közakarat kifejezéséhez és megvalósításához köti a helyi közügyek terén. A helyi közügyek ugyanolyan szövegezéssel kerültek meghatározásra, mint az Ötv. szabályozásában.⁵⁸¹

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján nem tartoznak a helyi közügyek körébe azok a kérdések, amelyeket a törvényalkotó közvetlenül vagy közvetve országos közüggé nyilvánít.⁵⁸²

⁵⁸¹ A helyi közügy fogalmának értelmezéséről ld. részletesen: HOFFMAN István: Néhány gondolat a helyi közügy fogalmának értelmezéséről – a bírósági joggyakorlat tükrében. *Közjogi Szemle* 2010/4. 26-32.

⁵⁸² 2/2001. (I.17.) AB határozat, 36/2002. (VII.19.) AB határozat, 109/2008. (IX.26.) AB határozat.

Egy sajátos megvilágítást tartalmazza a helyi közügyeknek az Alkotmánybíróság egy 2009-ben hozott döntése, amelyben a helyi közügyek és a parlamenti ellenőrzés viszonyát értelmezte és megállapította, hogy nincs az Alkotmány rendelkezéseiből folyó akadálya annak, hogy az Országgyűlés, ha úgy ítéli meg, hogy az parlamenti nyilvánosságot igényel, helyi közügyek körébe tartozó feladatok ellátásának vizsgálatára bizottságot hozzon létre. Az Alkotmánybíróság a helyi közügyeknek különböző kategóriáit különítette el. Egyrésztől leszögezte azt, hogy az önkormányzati rendszer létrehozásával „[...] az Alkotmány az állami feladatok egy részét, a helyi közügyek intézését a helyi önkormányzatok hatáskörébe utalta, a végrehajtó hatalom gyakorlásának egy szeletét decentralizálta a választópolgárok helyi közösségére, a helyi önkormányzatokra.” A területi decentralizáció azonban nem eredményezte a helyi közügyek körébe tartozó állami feladatok ellátásának kivonását az Országgyűlés ellenőrzése alól. Az állami és a helyi önkormányzati feladat- és hatáskörök megállapítása során elkülönítésre kerültek azon feladat- és hatáskörök, amelyek helyi közügyekként a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörébe kerültek. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „alapvetően törvények határozzák meg az önkormányzati feladatellátás körét”. Nem vitatva az Alkotmánybíróság álláspontját, megjegyzésre szorul, hogy ezzel a megállapítással az általános felhatalmazás elvétől eltávolodva az *ultra vires* elv irányába mutat az értelmezés. Ami a kategorizálást illeti, az Alkotmánybíróság egyik fő egységnek azokat az ügyeket minősíti, amelyek „kizárólag a település, a megye lakosságát érintik, és amelyekben az önkormányzat majdnem teljes döntési szabadsággal rendelkezik, szabadon dönt arról is, hogy vállalja-e a feladat ellátását, s ha igen, milyen módon oldja azt meg”. A másik fő csoportba a helyi közügyeknek egy meglehetősen széles körét sorolja be, amelyek esetében „valamely állami feladat ellátásáért való felelősséget, a hatásköröket a törvény megosztja a helyi önkormányzatok és a kormány között”. A lakosság helyi közszolgáltatások nyújtásáért való felelőssége körében a gazdasági jellegű közszolgáltatásokért való felelősséget emelte ki. A harmadik csoportba tartozhatnak azon „helyi közügyek, amelyek intézése, a helyi önkormányzat működési területén élők körét meghaladó lakossági kört érint (ilyenek lehetnek pl. a főváros országos funkcióit figyelembe véve a fővárosi önkormányzat feladatai)”.

Figyelemre méltó az a megállapítás is, hogy a kormány tevékenységének ellenőrzéséhez kapcsolódó parlamenti ellenőrzés érvényesülésével is összefüggést teremtett a helyi közügyek ellenőrizhetősége terén, amennyiben megállapította, hogy „az alkotmányos alapjogok, a törvények érvényesülése, az állami feladatok ellátása körében több területen a kormány tevékenysége csak a helyi közfeladatok ellátásával együtt vizsgálható [...], illetőleg a

polgárok széles körét érintő helyi közügyek intézése során jelentkező diszfunkcionális jelenségek parlamenti vizsgálatot igénylő országos figyelemre számot tartó kérdéssé válhatnak.” Végző konklúzióként leszögezte, hogy „... a helyi önkormányzatok a végrehajtó hatalom gyakorlása körébe tartozó, a választópolgárokat közvetlenül érintő feladatokat oldanak meg a helyi közügyek intézése során, a helyi önkormányzatok feladatait, működését érintő törvények megalapozása, érvényesülésének ellenőrzése, a képviselő-testületek alkotmányjogi felelősségének érvényesítése, a széles társadalmi érdeklődésre számot tartó közügyek nyilvános megvitatása indokolhatja, hogy az Országgyűlés helyi közügy vizsgálatára bizottságot állítson fel.”⁵⁸³

A helyi közügyek az Alaptörvényben kerültek rögzítésre. Az Alaptörvény részletesen tartalmazza a helyi közügyek körét, amelyek többségében a helyi képviselő-testületek hatáskörei. A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között

- a) rendeletet alkot;
- b) határozatot hoz;
- c) önállóan igazgat;
- d) meghatározza szervezeti és működési rendjét;
- e) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat;
- 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;
- i) önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetések és elismerő címeket alapíthat;
- j) a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat;
- 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;
- l) törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.⁵⁸⁴

A helyi közügyek kereteit tekintve *Patyi* András szerint a legfontosabb a törvényi szabályozási szint kiemelése, azaz annak hangsúlyozása, hogy az önkormányzatok kizárólag a törvény keretei között járhatnak el.⁵⁸⁵ Az önkormányzatok általános felhatalmazása tágabb

⁵⁸³ 55/2009. (V.6.) AB határozat

⁵⁸⁴ 32. cikk (1) bekezdés

⁵⁸⁵ PATYI (2013) 388.

értelmezést tesz szükségessé a helyi közügyek meghatározásánál, hiszen a helyi önkormányzatok jogszerű működése alapvető, garanciális feltétele a helyi demokratikus hatalomgyakorlásának, más oldalról közelítve pedig nyilvánvaló, hogy nem kizárólag törvény minősíthet helyi közügynek önkormányzat által ellátandó feladatkört, mivel ez az önkormányzati önként vállalt feladatok teljes kiüresedéséhez, a generális kompetencia megkérdőjelezéséhez vezetne. *Verebélyi Imre* a helyi közügyekkel kapcsolatban kiemelte, hogy az önkormányzat feladat-és hatásköre nyilvánvalóan nem terjedhet ki minden helyben jelentkező közügyre, azonban „...annál érdemibb az önkormányzat, minél több lényeges helyi közügy tartozik hozzá.”⁵⁸⁶ A keretek megállapításával összefüggésben minden olyan ügyet helyi közügy kategóriájába tartozónak tart, amelyet a törvényalkotó annak minősít, illetve amit „a helyi önkormányzat saját döntésével közösségi gondoskodásra felvállal”.⁵⁸⁷ Lényeges ez utóbbi kategória, tekintettel arra, hogy egyre szűkebb körben érvényesülhet az önként vállalt feladatok köre az önkormányzati igazgatásban, a gazdálkodásra vonatkozó szigorú megkötések miatt. Hasonló következtetésre jut *Patyi András* is, aki úgy foglal állást, hogy ezek a „...korlátok csak addig maradnak alkotmányosak, míg nem vezetnek az adott témakörben az önállóság teljes elvonásához.”⁵⁸⁸

3. Szervezeti autonómia

A szervezeti autonómia kérdése elsődlegesen a szervezetszociológia tudománya által tárgyalt kérdés, ebben a részben csupán szűk értelemben, az önkormányzat szervezetalakítási szabadsága kapcsán kerül érintésre. Az egyes önkormányzati szervek bemutatása, elemzése nem tartozik a dolgozat szoros célkitűzései közé, így azok nem is kerülnek tárgyalásra.

A Charta a szervezeti autonómia körében arra vonatkozóan tartalmaz rendelkezéseket, hogy a helyi önkormányzatok és testületeik milyen módon szervezzék meg igazgatási szolgáltatásaikat.⁵⁸⁹ A szervezeti keretekre vonatkozóan az alapvető elveket, rendelkezéseket jogszabályok határozzák meg, azonban a helyi önkormányzatok a saját igazgatási szervezetükre vonatkozóan döntési joggal rendelkeznek. A döntéshozatali eljárásukban mérlegelniük kell a helyi sajátosságokat és az igazgatási hatékonyság követelményét.

⁵⁸⁶ VEREBÉLYI Imre: A helyi önkormányzat alapvonalai. Magyar Közigazgatás 1991. szeptember XLI. évfolyam 9. szám 769.

⁵⁸⁷ VEREBÉLYI (1991) 770.

⁵⁸⁸ PATYI (2013) 389.

⁵⁸⁹ Charta 6. cikk

A központi szabályozás korlátok között előírhatja bizonyos szervezetek felállításának és működtetésének kötelezettségét, azonban ezek az előírások nem terjedhetnek ki egy merev szerkezeti struktúra meghatározására.

Elsődleges szempont a szervezeti autonómia gyakorlása során a helyi szükségletekhez való alkalmazkodás, valamint a hatékonyabb igazgatás követelménye. A Charta a helyi önkormányzatok belső igazgatási felépítésére vonatkozóan csupán a választott képviselőtestületre vonatkozóan tartalmaz szabályozást, a helyi közügyek igazgatási kérdései meglehetősen széles körben igénylik a szervezetalakítási szabadság megvalósulását.

A megfelelő igazgatási szervezettel szembeni lényeges követelmény a hatékonyság, ehhez szorosan kapcsolódik a professzionális személyi állomány alkalmazásának igénye. A személyzet alkalmazásánál elengedhetetlen, hogy képzettségük összhangban álljon a helyi önkormányzatok felelősségi körébe tartozó közszolgáltatások megszervezésével. Annak érdekében, hogy jól képzett és hozzáértő személyzettel rendelkezessen az önkormányzat, megfelelő képzési lehetőségeket, díjazást és előléptetési rendszert kell kialakítani.

A szervezetalakítási szabadság széles körben megvalósul az önkormányzatok körében. Egyetlen lényegesnek tekinthető korlát az önkormányzati közös hivatal létrehozásának elrendelése, amely a 2000 fő lakosság alatti települések számára kötelező.

A helyi önkormányzatok társulásaira vonatkozó szabályozást 2012 óta már csak az MötV. szabályozza, a korábbi társulási szabadság széleskörű együttműködést lehetővé tevő rendszerét leegyszerűsítve. Az Alaptörvényben megjelent a kötelező társulás intézménye, amely külön törvény előírásai alapján meghatározott közfeladatok ellátását társulási formához kötheti.

Az önkormányzatok szervezetalakítási szabadsága tehát egészében véve érvényesül, azonban a funkcionalitás, a költségvetési-pénzügyi feltételek vizsgálata nélkül ez a megállapítás meglehetősen egyoldalúnak tekinthető.

4. Szabályozási autonómia

A helyi önkormányzat rendeletalkotási lehetősége, az önkormányzati autonómia lényegi eleme. A szabályozási autonómia az önkormányzati önállóság olyan alkotóegysége, amely széles körben feltárássra és elemzésre került a helyi önkormányzatok jogait, működését feldolgozó szakirodalomban. Államelméleti megközelítése H. *Kelsen* (1881-1973) munkásságában is nyomon követhető, a decentralizáció egyes formáinak leírásában. Eszerint „Az állam tagozódásának egy másik típusa, amit *önkormányzati decentralizációnak* neveznek. Az önkormányzat fogalmában a decentralizáció egyesül a demokrácia, vagyis az

önrendelkezés eszméjével. Mindazonáltal – a központi törvények keretein belül – *decentralizált generális normákkal ún. autonóm statutumokkal is találkozhatunk.* A decentralizáció itt eszméje szerint tökéletes. Legalább is az autokratikusan szervezett központi államszervekkel szemben. Utóbbiakat azonban többnyire *megilleti a felügyelet joga, legalább is annyiban, amennyiben az önkormányzati test törvényellenes aktusait megsemmisíthetik, bárha nem is pótolhatják saját normáik által.*⁵⁹⁰ Az államtani megközelítés a helyi önkormányzati rendeleteket olyan jogalkotási aktusnak fogja fel, amely nem az állam egész területére, hanem annak meghatározott területi egységére, decentralizált részére vonatkozóan tartalmaz normatív szabályozást. A generális jelleg abból az aspektusból állapítható meg, hogy egy részterületen érvényesülő normák részjogrendként funkcionálnak.⁵⁹¹

4.1. Az önkormányzati jogalkotással szemben fennálló követelmények

Az önkormányzati rendeletek a jogrendszer – mennyiségben nem elhanyagolható – részét képezik, amennyiben normatív szabályozási eszközként a helyi társadalmi viszonyok, az állampolgárok magatartásának befolyásolására alkalmasak. A jogforrási hierarchiában elfoglalt helyüket az Alaptörvény⁵⁹² határozza meg, ez alapján nem ütközhetnek magasabb szintű jogszabály rendelkezésébe. A helyi önkormányzati rendeletekkel összefüggésben is – mint általánosan valamennyi jogalkotási aktussal szemben – megfelelően érvényesülniük kell azon alkotmányos követelményeknek, amelyek a jogállamiság elvének érvényesülésével összefüggésben fennállnak. A jogállamiság elvével szoros kapcsolatban áll a jogbiztonság és a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye, továbbá a legalitás elvének érvényesülése kiemelkedő fontossággal bír.

A jogbiztonság és a közigazgatási törvény alá rendeltségével az Alkotmánybíróság számos korábbi döntésében foglalkozott. Ezen döntések érintették többek között a közhatalommal rendelkező szervek döntéshozatali eljárási kérdéseit, a jogalkotási felhatalmazás témáját. Kiemelésre érdemes, hogy a közigazgatás törvény alá rendeltségének elvéből következően a jogalkotási felhatalmazásnak tartalmazni kell a jogalkotási hatáskör terjedelmét, annak korlátait is. A felhatalmazás konkrét meghatározottságával kapcsolatban utalni szükséges a jogalkotásról szóló törvény azon szabályára, amely szerint a felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit.⁵⁹³ Az Alkotmánybíróság a jogalkotásra vonatkozó korlátként elvi éllel mondta ki többek között azt is, hogy jogellenes

⁵⁹⁰ KELSEN (1997) 70-71.

⁵⁹¹ KELSEN 68.

⁵⁹² T) cikk

⁵⁹³ 2010. évi CXXX. tv. 5. § (1) bekezdés.

magatartás jogkövetkezményeként olyan büntetés, szankció megállapítása, amely állami kényszer alkalmazására ad lehetőséget, nem tartozhat a helyi közügyek körébe. Ilyen szabályokat az önkormányzat csak törvény felhatalmazása alapján, annak keretei között alkothat.

A helyi önkormányzatok szabályozási autonómiáját az Alaptörvény garantálja, összhangban a Chartával. A Charta 3. cikke a helyi önkormányzás jogának definiálásakor a helyi közügyek lényegi részének szabályozását tartja követelménynek. Az Alaptörvény a helyi közügyek között nevesíti a szabályozási autonómia megnyilvánulásaként a rendeletalkotást.⁵⁹⁴ A rendeletalkotási felhatalmazás alapján biztosított diszkrecionális jogkör gyakorlóját, tárgyát, terjedelmét, kereteit konkrétan kell meghatározni, a hatáskör gyakorlásának összhangban kell állnia a jogbiztonság követelményével, a közigazgatás törvény alá rendeltségének alapelvével. A szabályozási autonómia több aspektusán keresztül közelíthető meg. Jelenti egyrészt a helyi önkormányzat szabályozási lehetőségét a magasabb szintű jogszabály által nem rendezett társadalmi viszonyokat illetően, szabályozási kötelezettségét törvény által meghatározott esetekben a végrehajtási jellegű szabályok megalkotására. A szabályozási autonómia ugyanakkor az állam számára is megjelenik kötelezettségként, nevezetesen: a központi közigazgatási szervek nem sérthetik a helyi önkormányzatok szabályozási autonómiáját, sem normatív, sem egyedi aktussal nem avatkozhatnak a szabályozási autonómia gyakorlásába.

Az önkormányzatok törvényi felhatalmazás alapján fennálló jogalkotói hatáskörét, egyben kötelezettségét vizsgálva megállapítható, hogy az ilyen típusú helyi önkormányzati rendeletek célja általában a törvényi rendelkezések szabatos, pontos, a helyi életviszonyokhoz igazodó további szabályozása. Az Alkotmánybíróság több döntésében értelmezte a szabályozási felhatalmazás kereteit, a szabályozási autonómia alkotmányos korlátait, a közhatalom gyakorlásának általános elveit, valamint a közigazgatás működéséhez kapcsolódó jogállami követelményeket.

Az Alkotmánybíróság a közigazgatás törvény alá rendeltségével összefüggésben a jogállamiság egyik alapvető követelményeként utalt arra, hogy *„...a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott keretek között fejtik ki tevékenységüket. Ez a követelmény magában foglalja azt is, ha a törvény valamely alkotmányos, illetőleg törvényben szabályozott*

⁵⁹⁴ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pont.

*jog korlátozására ad jogalkotási felhatalmazást valamely közigazgatási szervnek, a törvénynek meg kell határoznia a jogalkotási hatáskör terjedelmét, annak korlátait is. Ennek alapján alkotmányellenes helyzet állt elő, mert a jogállamiság követelményével összeegyeztethetetlen az, hogy az önkormányzat képviselőtestülete a szükséges jogi szabályozás hiányában, jogi kötöttségek nélkül, szabad belátása szerint korlátozzon alkotmányos jogot.*⁵⁹⁵ Ezen követelményeknek a helyi önkormányzatok közhatalmi funkciói gyakorlása során érvényesülniük kell, különösen a képviselő-testület helyi társadalmi viszonyokat meghatározó rendeletalkotása során.

A jogállamiság garanciális elemeivel összefüggésben az Alkotmánybíróság kifejtette továbbá azt is, hogy *„a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák.*⁵⁹⁶ Egy másik döntésében az Alkotmánybíróság ugyancsak a jogállamiság követelményét súlyosan sértő, jogalkotói mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzetet állapított meg, amelyben ismét a közigazgatás törvény alá rendeltségének elvével foglalkozott. Az önkormányzatok törvényes működésének legfontosabb biztosítékeként értékelte az állami felügyelet eszközrendszerébe tartozó törvényességi ellenőrzés folyamatos működtetését. Leszögezte, hogy *„A folyamatos törvényességi ellenőrzés hivatott biztosítani, hogy a helyi közügyekben széles körű közhatalmat gyakorló helyi önkormányzatok által alkotott jogszabályok megfeleljenek a magasabb szintű jogszabályok előírásainak, ne korlátozzák törvénysértő módon a címzettek jogait, a helyi és a kisebbségi önkormányzatok törvényes rendben működjenek, ne sérüljenek a demokratikus működés törvényes garanciái, és az önkormányzatok konkrét ügyekben hozott döntései jogszerűek legyenek.*⁵⁹⁷

A szabályozási autonómiával összefüggő határozatok között említésre érdemes az egyenlő bánásmód elvének érvényesülésére vonatkozó döntés. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint *„Az Alkotmány 44/A § a) pontja alapján a helyi képviselő-testület önkormányzati*

⁵⁹⁵ 56/1991. (XI.8.) AB határozat, amelyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy Budapest Főváros XII. kerület Önkormányzatának képviselő-testülete mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő azzal, hogy nem alkotta meg szervezeti és működési szabályzatát és nem alkotott rendeletet a helyi népszavazásról és népi kezdeményezésről.

⁵⁹⁶ 9/1992. (I.30.) AB határozat ABH 1992. 59, 65.

⁵⁹⁷ 31/2010. (III.25.) AB határozat a közigazgatási hivatalok jogállása szabályozásának elmulasztásával összefüggésben alkotmányellenes helyzet kialakulását állapította meg.

ügyekben önállóan szabályoz és igazgat. Az önkormányzati autonómiából, önálló szabályozásból következik, hogy az egyes önkormányzatoknál az önkormányzatok méretétől, feltételeitől, feladatkörétől, sajátosságaitól stb. függően szükségképpen eltérőek lehetnek az önkormányzati szabályozások. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az „egyenlő elbánás” elve az adott önkormányzaton belül értelmezhető, önkormányzatok között nem.”⁵⁹⁸

A szabályozási autonómia garanciáit illetően az „Alkotmánybíróság szerint az önkormányzati rendeletalkotás – mint az Alkotmányban foglalt önkormányzati alapjog gyakorlás – szempontjából alapvető garanciális jelentősége van annak, hogy döntéseiket érdemben csak a bíróságok, illetve rendeletiket az Alkotmánybíróság bírálhatja felül, mégpedig csak törvényességi vagy alkotmányossági szempontból. A helyi közügyek önálló vitelében megnyilvánuló önállóságot – s egyben a Kormány és az államigazgatási szervekkel szemben fennálló védelmet – tükrözik az Ötv.nek a törvényességi ellenőrzésre vonatkozó szabályai.”⁵⁹⁹

A rendeletalkotási jog alkotmányos korlátaival kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította: „... önmagában véve az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét országos érvényű jogszabály a szabályozási körébe vonta, nem akadályozza az önkormányzati rendeletalkotásnak. Ha ugyanis helyi közügyről van szó, az önkormányzati testület közvetlenül az Alkotmány 44/A § (2) bekezdésében biztosított jogkörében – külön törvényi felhatalmazás hiányában is – jogosult az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képest kiegészítő jellegű helyi jogalkotásra.”⁶⁰⁰

A helyi önkormányzati jogalkotást tágabb, európai kontextusban is szükséges vizsgálni. Az Európai Unió tagállamaként a közösségi jog elsődlegessége e tekintetben is érvényesül, a képviselő-testület rendelete nem ütközhet hazai jogszabályba, ugyanakkor a közösségi joggal ellentétes helyi önkormányzati rendelkezések esetében is felmerülhet a tagállami felelősség kérdése. Az Európai Unió jogi aktusait sem sértheti önkormányzati rendelet. Amennyiben az Európai Bíróság ítéletében megállapítja, hogy az önkormányzat rendelete nincs összhangban a tagállami kötelezettségekkel, úgy ez megalapozza a tagállami felelősséget, amely súlyos anyagi következményeket is vonhat maga után. A tagállamnak nyilvánvaló érdeke, hogy biztosítani tudja a közösségi jogba ütköző helyi rendelet megfelelő felülvizsgálatát, annak hatályon kívül helyezését, illetve módosítását.⁶⁰¹

⁵⁹⁸ 1011/B/1999. AB határozat, ABH 2001. 1372.

⁵⁹⁹ 69/2002. (XII.17.) AB határozat, ABH 2002. 406.

⁶⁰⁰ 17/1998. (V.13.) AB határozat ABH 1998. 157-158.

⁶⁰¹ OROVA Márta: A helyi önkormányzatok uniós csatlakozásra való felkészülésének súlyponti területei. In: EU integráció – önkormányzatok II. 36.

5. Funkcionális autonómia

Az önkormányzati autonómia kiemelt fontosságú eleme, hogy milyen feladatok ellátása történik az önkormányzati rendszeren keresztül. Megközelíthető a funkcionális autonómia kérdése arról az oldalról is, hogy „... az önkormányzati feladatok képezik az önkormányzat alkotmányosan védett önállóságának tárgyát, hiszen az önkormányzati feladatok ellátása érdekében rendelkeznek ezzel”.⁶⁰² Az ellátandó feladatokkal kapcsolatban megállapítható, hogy a közhatalom helyi gyakorlása mellett az önkormányzatok elsődlegesen a lakosság közszolgáltatásokkal történő ellátásért felelősek. Az autonómia elemeket annyiban érdemes vizsgálni, hogy az egyes közszolgáltatások nyújtásának megszervezésében a települési önkormányzatok rendelkeznek-e kellő felhatalmazással a feladatok ellátásához. A funkcionalitást továbbá alapvetően meghatározza az önkormányzati intézmények fenntartásának kötelezettsége.

A rendszerváltást követően a decentralizáció eredményeként az önkormányzatok széleskörű felelősséggel történő felruházása történt meg, azonban már a korai szakaszban is tapasztalható volt, hogy az önkormányzatok számára a törvényalkotás úján meghatározott feladatok ellátásához szükséges feltételek nem bizonyultak minden esetben elégségesnek, amely igen korán feszültségekhez vezetett. Az önkormányzatok rendelkezésére álló eszközök folyamatosan szűkültek.

A 2010-es kormányváltást követő időszakban sorozatosan kerültek át korábban önkormányzati felelősségi körbe tartozó feladatok az állami feladatellátás körébe, amely elvezethet az önkormányzati igazgatás, a helyi közügyek tartalmának kiüresedéséhez. A helyi közszolgáltatások egyre inkább állami felelősségi körbe kerültek és ennek a folyamatnak még nem látszik a vége. Az is látható, hogy a közfeladatok állam által történő ellátása nem vonta maga után a racionalizálás szükségszerűségét, a méretgazdaságosság követelményének, a magasabb szintű közszolgáltatási minőségnek az érvényesülését, amely célok elsődlegesen nyilvánultak meg az átalakítást indukáló okként.

A megyei önkormányzatok, mint területi önkormányzatok feladata a területfejlesztésre, a területrendezésre, a vidékfejlesztésre, valamint a területi koordináció feladataira szűkölt a korábbi elsődlegesen intézményfenntartó megyei szerepkör helyet. A megyei önkormányzat Möt-v-ben keretjelleggel meghatározott feladatait⁶⁰³ a területfejlesztési törvény⁶⁰⁴ tölti ki

⁶⁰² PATYI – VARGA ZS. (2008) 316.

⁶⁰³ Möt-v. 27. § (1).

⁶⁰⁴ 1996. évi XXI. tv. a területfejlesztésről és a területrendezésről.

tartalommal, az ágazati szabályozás azonban a költségvetési források biztosításának hiányában nem képes funkcióját betölteni.

A magyar önkormányzati rendszer az általános felhatalmazás koncepcióján alapul. 2012-ig a legfontosabb jellemzője ennek a rendszernek, hogy valamennyi település ugyanazon jogokkal és kötelezettségekkel rendelkezett, függetlenül a lakosságszámtól és a gazdasági teljesítőképességtől. A települések választhattak, hogy milyen módon teljesítik kötelező feladataikat: saját önkormányzati intézményt alapíthattak, gazdálkodó szervezetekkel, a civil szféra szereplővel köthettek szerződést feladataik ellátására, valamint a települések szabadon társulhattak egyes feladataik hatékonyabb, költségtakarékosabb ellátására. A helyi közügyek terén, az önkormányzati feladatstruktúrában egészen 2012-ig nem került sor alapvető változtatásra, annak ellenére, hogy pénzügyi nehézségek már sokkal korábban is jelentkeztek és az eladósodás folyamata is évekkorábban beindult.

Napjainkban közfeladatok ellátásában hazánkban is egyre nagyobb szerepet játszik az állam, ez a tendencia, az állami beavatkozás a korábban helyi önkormányzati feladat- és hatáskört képező kompetenciák terén is erőteljesen megmutatkozik. Az új önkormányzati szabályozás szerint átrendeződés következett be az önkormányzati feladatok terén, úgymint a közoktatás, egészségügy, alapvető közszolgáltatások nyújtása terén, de változások következtek be különösen az intézményi tulajdonosi körben és az ármeghatározás hatásköri szabályaiban.

A funkcionalitás a pénzügyi-gazdasági autonómia fejezetben kerül részletes elemzésre, tekintettel arra, hogy a feladat-ellátási kötelezettség és annak finanszírozási háttere szoros összefüggést mutat.

7. fejezet

A gazdálkodási-pénzügyi autonómia

1. A funkciók és a pénzügyi források decentralizációja

Az önkormányzati feladatok és gazdálkodás alapösszefüggéseinek vizsgálatakor indokolt vázlatosan kitérni a fiskális föderalizmust⁶⁰⁵ jellemző sajátosságokra. A dolgozatnak természetesen nem lehet tárgya a pénzügyi decentralizáció elméleti hátterének mélyebb elemzése, azonban a központi és a helyi kormányzás közötti funkció- és forrásmegosztás szempontjából elengedhetetlen a fiskális föderáció alapvető elveinek ismertetése. A föderáció értelmezése ebből a nézőpontból azon alkotmányi, alaptörvényi rendelkezéseket foglalja magában, amelyek szerint a kormányzat különböző szintjei közötti feladat- és hatáskör megosztás alakul ki, azaz meghatározza, hogy az állam mely funkcionális és gazdasági területen biztosít kompetenciát decentralizált szervezetei számára. Ez az értelmezés adhat alapot ahhoz, hogy az önkormányzat által nyújtandó helyi közszolgáltatások és az azok ellátásához elengedhetetlen források biztosítása összefüggésében elemzésre kerülhessen az önkormányzat gazdálkodási rendszere, figyelemmel a hazai sajátos vonásokra az önkormányzati rendszer rendszerváltozást követő létrehozatalakor és napjainkban. A pénzügyi decentralizáció kérdését illetően mindössze a decentralizáció összefüggése kerül röviden felvázolásra, abból a szempontból, hogy milyen érvek és ellenérvek jelentkezhetnek általánosságban a decentralizáció, a kormányzati funkció megosztása mellett. A fiskális föderalizmus egyes álláspontok szerint azonosítható magával a decentralizációval. „*A fiskális föderalizmus (decentralizáció) olyan közkiadási rendszer, ahol az országon belül a bevételeket előteremtő hatalmi jogosítványok és a kiadási programok meghatározása különböző kormányzati szintek között megosztásra kerülnek.*”⁶⁰⁶

A pénzügyi decentralizációval összefüggésben Oates a következőképpen foglalt állást: „*A központi kormányzat foglalkozhatna az elosztási problémákkal, a közszolgáltatások*

⁶⁰⁵ A fiskális föderalizmus fogalmát többféle értelemben is használja a közpénzügyekkel foglalkozó szakirodalom. A fiskális politika a gazdaságpolitikának az a területe, amely az államháztartás bevételeinek és kiadásainak befolyásolására irányul. A föderalizmus általános jelentéséből kiindulva értelmezhető a fiskális föderalizmus többek között föderális államberendezkedés esetén, az Európai Unió és tagállamai viszonyrendszerében, valamint az állami funkciók decentralizált ellátása során.

⁶⁰⁶ BOTOS Katalin – SCHLETT András: Államháztartástan. Szent István Társulat az Apostoli Szentszék Könyvkiadója Budapest, 2010. második, átdolgozott kiadás. 89.

biztosítását pedig hagyjuk a decentralizált szintekre".⁶⁰⁷ A centralizáció – decentralizáció összefüggése tehát alapvetően azt határozza meg, hogy mely közszolgáltatások kerülhetnek ellátásra központi, kormányzati szinten és melyek valósulhatnak meg területi, helyi decentralizált szinten. A közszolgáltatások ellátásáért való felelősség szintjének meghatározása során a közpénzügyi szakirodalom *Musgrave* nyomán a kormányzat három fő funkciójából indult ki, amelyek az allokáció, a redisztribúció és a stabilizáció.⁶⁰⁸ Ebből a funkcionális felosztásból csak az allokációs funkció az, amely decentralizálhatónak bizonyulhat, megjegyzendő azonban, hogy az allokációs funkció sem érvényesülhet tisztán a területi, helyi szinteken, hiszen különböző felmerülő problémák befolyásolhatják.⁶⁰⁹ A stabilizáció és a redisztribúció a központi kormányzat, míg az allokáció a helyi kormányzat szintjén látható el nagyobb hatékonysággal. A funkciók azonban maradéktalanul nem határolhatóak el egymástól a különböző szinteken, azok gyakran keveredhetnek.⁶¹⁰

A dilemma elvezet az „*optimális önkormányzatiság*” meghatározásához, vagyis ahhoz, hogy az egyes közszolgáltatások nyújtása esetén máshol húzódnak meg a méretgazdaságosság határai.⁶¹¹ A méretgazdaságosság szempontjai kiemelt figyelmet kaptak különösen a skandináv országokban, az optimális önkormányzati rendszer kialakítása során az 1980-as években. A skandináv (északi) modell sajátosságait mutató államok helyi önkormányzati rendszereit a széles hatáskör és pénzügyi-gazdasági szempontból a nagyobb mozgástér jellemzi. Ezzel szemben a latin (déli) modell az autonómia csekélyebb fokát képviseli, mind hatásköri, mind pedig gazdálkodási szempontból. Megkülönböztethetjük ezen túl még a föderális berendezkedésű államok önkormányzati rendszereit, amelyek egyfajta átmenetet képeznek az északi és a déli modell között.

Az önkormányzati méretgazdaságosság mellett további azonosítható problémaként jelentkezhet az ún. „*lábbal szavazás*”⁶¹² jelensége, amelyet a szakirodalom *Tiebout-modell*ként azonosít. A funkciók decentralizálása során azt is mérlegelni szükséges, hogy az önkormányzati rendszer egyes szereplői egymással versenyhelyzetbe kerülhetnek a

⁶⁰⁷ OATES W. E.: Fiscal federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich 1972 150. Idézi: John CULLIS-Philip JONES: Közpénzügyek és közösségi döntések. Aula 2003 479.

⁶⁰⁸ MUSGRAVE, R. A.: The Theory of Public Finance. McGraw-Hill, New-York 1959. Idézi: SZALAI Ákos: Fiskális föderalizmus Közgazdasági Szemle XLIX. évf. 2002. május 425.

⁶⁰⁹ Szalai Ákos ilyen problémaként azonosítja többek között az információs problémákat, a decentralizáció mellett ez esetben az szól, hogy a helyi lakosság igényeiről az alsóbb szintű szervek lényegesen könnyebben informálódhatnak, míg a központi szint esetében az információk megszerzésével összefüggésben jelentős tranzakciós költségek merülhetnek fel. Ezzel szemben állhat azonban és a centralizáció erősítheti az ún. túlsordulási hatás, valamint a méretgazdaságosság. SZALAI (2002) 425-426.

⁶¹⁰ BOTOS – SCHLETT (2010) 89.

⁶¹¹ SZALAI (2002) 426.

⁶¹² A lakosság a helyben fizetendő közterhek és a szolgáltatások színvonala alapján választ lakóhelyet.

közszolgáltatások piacán, továbbá versengő pozíció alakulhat ki a különböző erőforrások megszerzése során is. A versengésnek azonban jelentkehetnek káros hatásai is, hiszen az önkormányzatok érdekelték lehetnek abban, hogy csak azokat az erőforrásokat szerezzék meg, amelyek hasznot hoznak számukra és mindattól igyekeznek megszabadulni, amelyek költséget eredményezhetnek.

Az információs problémák könnyebb áthidalhatósága mellett a decentralizáció mellett szóló kiemelkedően fontos érv az elszámoltathatóság, az ellenőrzés hatékonysága. A területi, helyi önkormányzatok tevékenységét a földrajzi egység, a település területén lakó választópolgárok képesek leginkább megítélni, így a választások során sor kerülhet az elszámoltatásra is. E kérdést illetően azonban a választók tájékozottsága, az érdekek követése, az ún. racionális szavazói magatartás is befolyásoló tényező a közösségi döntéshozatalban. A szavazó a kollektív döntéshozatali mechanizmus egyik domináns tényezője, magát a *racionális szavazó* hipotézisét *Downs* dolgozta ki. A hipotézis fő kérdése, hogy milyen hasznot várhat a szavazó attól, ha részt vesz a választás folyamatában. *„Amikor azt mérlegeli, hogy elmenjen-e szavazni, az egyén azt becsüli meg, hogy mennyivel jár jobban, ha szavazatának köszönhetően a kívánt eredmény kerül ki győztesen”*. A választók tájékozottságával összefüggésben utalni kell az információ megszerzésének költségeire is, amelyet a választók nem biztos, hogy vállalnak, ezért a racionális szavazó tájékozatlansága is közrejátszhat az eredményben.⁶¹³ A közösségi döntéshozatalban résztvevő szavazókkal összefüggésben fogalmazódott meg a fiskális illúzió teóriája, mely szerint a szavazók nem képesek arra, hogy reálisan megbecsüljék a közkiadásokra fordított kiadásokat, a kiadások eredményeként jelentkező hasznot.⁶¹⁴

A decentralizáció kérdésével kapcsolatban a korábban említett kormányzati funkciók sorából a stabilizációs funkcióra gyakorolt hatás is említést érdemel.⁶¹⁵ A stabilizáció kizárólag állami funkciónak kell tekinteni, a területi, helyi decentralizált szervek méretüknél, befolyásuknál fogva nem lehetnek képesek arra, hogy a gazdasági folyamatokra hatékonyan reagáljanak, az esetleges válsághelyzeteket ellensúlyozni, kezelni tudják. A területi, helyi önkormányzatok közszolgáltatási, gazdálkodási politikájának éppen ezért összhangban kell állnia a

⁶¹³ DOWNS, A.: *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row. Idézi: CULLIS-JONES (2003) 109.

⁶¹⁴ CULLIS-JONES (2003) 134-135. SZALAI (2002) 429.

⁶¹⁵ Példaként említhető, hazai viszonyokat tekintve az önkormányzatok eladósodási folyamata különösen a 2000-es évek második felében, amely igen komoly, negatív hatást fejtett ki az államháztartás hiányára.

makrogazdasági célkitűzésekkel. A decentralizáció eredményeként létrejött területi, helyi szervezeteknek ily módon a nemzetgazdasági célok figyelembe vételével kell működniük.⁶¹⁶

A pénzügyi decentralizáció szempontjait vizsgálva a helyi, területi szintű decentralizált szervezetek bevételi forrásai kiemelt figyelmet érdemelnek. A legfőbb kérdés többek között abban áll, hogy milyen típusú adóztatási lehetőség⁶¹⁷ kerül biztosításra helyi, területi szinten, illetve hogyan részesedik a decentralizált szerv a területén képződött állami bevételekből. A helyi önkormányzatok elsősorban használati díjra és vagyoni típusú adókra lehetnek jogosultak. A központi kormányzat élhet a társasági adó kivetésével, vagy az egyenlőtlenül megosztó természeti erőforrások, illetve a személyek progresszív jövedelmének adóztatási lehetőségével. A decentralizáció eredményeként egyre több figyelmet fordítottak olyan adó- és pénzügyi transzfer-rendszer kiépítésére, amely képes lehet az önkormányzati feladatok és bevételek közötti összhang megteremtésére.⁶¹⁸ Az utóbbi esetben az is vizsgálendő, hogy az állami bevételek különböző elvek mentén történő megosztása a helyi, területi szinttel milyen hatásokkal jár, miként befolyásolja adott esetekben decentralizáltan működő szervezetet. A központi kormányzati szerv által a helyi, területi szerv számára biztosított források, kormányzati transzferek többféle célt is szolgálhatnak. Ilyen célkitűzésként említhető az állam által szükségesnek tartott szolgáltatási színvonal fenntartása, a helyi, területi szervezetek jövedelemtermelő, - szerző képességének eltérő mivoltából keletkező egyensúlytalanság kiküszöbölése, stb. Nyilvánvaló tehát, hogy kizárólagosan csak a helyi bevételek nem képezhetnek elegendő forrást a helyi, területi közhatalmi, közszolgáltatási feladatok ellátására. A központi kormányzat által biztosított transzfereknek több típusa is létezhet, amennyiben a decentralizált szervezet feltétel nélkül jut forráshoz, vagy egy adott feladatot finanszírozhat, illetve addicionális feltételt is szabhat.⁶¹⁹ Megkülönböztethető a feltétel nélküli támogatás (*unconditional grant, general grant*), a feltételhez kötött (*conditional non-matching grant*), valamint az illesztett támogatás (*matching grant*) kategóriáit. E kategorizálás természetesen a hazai önkormányzati költségvetési gazdálkodás terén is értelmezhető.

⁶¹⁶ SZALAI (2002) 430.

⁶¹⁷ A decentralizált adóztatás és a bevételek megosztásának alapelveit hagyományosan Musgrave nyomán határozzák meg. A többszintű kormányzással rendelkező államok esetében a decentralizált adóztatás legfontosabb kérdése az, hogy kinek kell adóznia, hol és mi az adó tárgya. ('Who should tax, where and what?' Musgrave, 1983) Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assingment. (Richard M. Bird) IMF Working Paper 1999. 4.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp99165.pdf>

⁶¹⁸ IMF Working Paper (1999) 4-5.

⁶¹⁹ SZALAI (2002) 434-435.

A decentralizált pénzügyi rendszer alapvető jellegzetességeinek felvázolását követően az decentralizált rendszer pénzügyi-gazdálkodás autonómia-elemeinek ismertetésére kerül sor az Európa Tanács egyes dokumentumainak, tevékenységének elemzésével.

2. A gazdálkodási – pénzügyi autonómia az Európa Tanács dokumentumaiban

2.1. A Charta pénzügyi autonómiára vonatkozó rendelkezései

A Charta az önkormányzatok pénzügyi-gazdálkodási autonómiájának biztosítására vonatkozóan részletes követelményrendszert határoz meg.⁶²⁰ Kiemelten foglalkozik az önkormányzati rendszer működési feltételrendszerének témájával. Elsődlegesen rögzíti megfelelő mértékű, szabadon felhasználható pénzügyi, költségvetési forrásokra való jogosultságot, amelyek összhangban állnak az ellátandó feladatokkal. A Charta az Alkotmányban, illetőleg jogszabályban meghatározott feladat finanszírozása esetében állítja fel az arányossági követelményt, az önkormányzatok által önként vállalt tevékenységek esetében kétségkívül nem áll fenn a finanszírozási kötelezettség, nem érvényesül az arányosság követelménye sem.

A költségvetési bevételekre, a gazdálkodás forrásaira vonatkozóan elvárásként rögzíti, hogy ezek a források olyan helyi adó- illetve díjbevételekből származzanak, amelyek megállapítására, a forrásokkal összefüggő döntéshozatalra a helyi önkormányzat felhatalmazással rendelkezik. A helyi adóztatás és más díjjellegű bevételek megállapítása tradicionális önkormányzati hatáskörnek minősül.⁶²¹

Az önkormányzati források biztosítására hivatott pénzügyi rendszerekkel szembeni követelményként fogalmazódik meg a kellő rugalmasság és a feladatellátás finanszírozási szükségleteinek változásához való igazodás igénye. Horizontális kiegyenlítő rendszer alkalmazása szintén elengedhetetlen, annak érdekében, hogy a helyi önkormányzatok között fennálló területi egyenlőtlenségek, a jövedelemtermelő képességben, gazdasági potenciálban meglévő különbségek ne eredményezhessék az önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatások színvonalának jelentős eltérését. A kiegyenlítéssel összefüggésben ugyanakkor elvárás, hogy az önkormányzatok felelősségébe tartozó feladatköröket illetően meglévő döntési szabadságát ne korlátozza.

⁶²⁰ 9. cikk.

⁶²¹ A tradicionális hatáskört támasztja alá hazai viszonylatban a következő megállapítás: „...a helyi adók megállapításához való jog, pontosabban a helyi adókkal kapcsolatos hatáskör nem származékos, hanem eredeti.” Magyarország helyi önkormányzatairól szóló tv. magyarázata (szerk. NAGY Marianna, HOFFMAN István) HVG-ORAC Budapest, 2012. 365.

A Charta a pénzügyi-költségvetési források megállapítása esetén is rögzíti az egyeztetési kötelezettséget a döntéshozó és a helyi önkormányzatok között, véleményezési jog biztosítását tartja szükségesnek a helyi önkormányzatok számára a költségvetési forrásaik meghatározásában.

A Charta a feladatfinanszírozási rendszert általában nem preferálja – amint az a későbbiekben ismerttetendő, a Tanács Miniszteri Bizottsága által kibocsátott Ajánlásokban is tükröződik –, azonban nem is zárja ki az ilyen típusú állami támogatásokat. A hatáskör gyakorlásának pénzügyi eszközökkel történő befolyásolásának kizárása érdekében határozza meg követelményként, hogy a feladatfinanszírozás, a támogatások juttatása nem korlátozhatja az önálló döntéshozatali jogot.

Biztosítja továbbá annak lehetőségét, hogy önálló tőkepiaci szereplőként megjelenhessenek a helyi önkormányzatok, a fellépés célja beruházásaik finanszírozása hitelfelvétel útján. E lépésre csak jogszabályi keretek között nyílhat lehetőség. Fontos kiemelni, hogy a rendelkezés csak a beruházási célú hitelfelvétel jogát tartja garanciális elemnek, a működési célú hitelfelvételről nem tartalmaz rendelkezést.

2.2. Az Európa Tanács tevékenysége

Az önkormányzati gazdálkodással összefüggésben a Chartában lefektetett alapvető jelentőségű garanciális rendelkezések mellett a Miniszterek Tanácsa is több dokumentumában fogalmazott meg elvárásokat a tagállamok felé. Kiemelésre érdemes a Miniszterek Tanácsa által 2004-ben elfogadott Ajánlás a helyi és regionális szintű pénzügyi és költségvetési gazdálkodásról.⁶²² Azok az alapelvek, amelyek meghatározóak a pénzügyi és költségvetési gazdálkodás területén, az alábbiakban foglalhatók össze:

- (1) a tagállami gazdaságpolitikának biztosítani kell az összhangot a prioritásként megfogalmazott célok között,
- (2) szükséges megteremteni és fenntartani a helyi és regionális önkormányzatok pénzügyi stabilitását,
- (3) törekedni kell a közösségi szolgáltatások terén a költség-hatékony formák kialakítására és
- (4) meg kell erősíteni a döntések nyilvánosságát és az elszámoltathatóságot.

2005-ben fogadták el a Helyi és Regionális Önkormányzatok Pénzügyi Forrásairól szóló Ajánlást.⁶²³ A pénzügyi-gazdálkodási autonómia tárgykörével összefüggésben a Tanács

⁶²² Rec (2004) 1 Adopted on 8 January 2004 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=103899>

⁶²³ Rec (2005) 1 Adopted on 19 January 2005

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=812131&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679>

Miniszteri Bizottságának 2005-ben a tagállamok számára kibocsátott Ajánlása alapvető jelentőségű megfogalmazásokat tartalmaz a helyi és regionális helyhatóságok pénzügyi forrásaival összefüggésben.⁶²⁴ Az ajánlás a tagállamok központi kormányzatai számára deklarál a pénzügyi rendszer működtetésével összefüggő követendő megoldásokat. Többek között javasolja a kormányzás különböző szintjei viszonyában az állami pénzügyi források igazságos elosztását. Emellett meghatározza azokat az alapelveket is, amelyek érvényesítése garantálja a helyhatóságok számára a kiadásaik teljesítését lebonyolító pénzügyi rendszert. A dokumentum által lefektetett legfontosabb követelmények – amelyek a pénzügyi források elosztásával és a helyi önkormányzatok kiadásaival függenek össze – a következők szerint összegezhetők:

- (1) biztosítani szükséges a pénzügyi források igazságos elosztását a különböző kormányzati szintek között, melynek során számításba kell venni a számukra megállapított feladatokat és a gazdasági körülmények alakulásának megfelelően az esetleges változtatásokat is alkalmazni kell a feladatkörök függvényében;
- (2) a kiadások fedezetére a helyi önkormányzati számára olyan pénzügyi rendszer működtetését kell biztosítani, amelynek alapelvei az alábbiak:
- (3) a helyi önkormányzatok forrásai és kiadásai összhangban álljanak azokkal a követelményekkel, amelyért felelősséggel tartoznak a feladataik költséghatékony ellátása során;
- (4) a nemzeti gazdaságpolitika keretei között a helyi önkormányzatok rendelkezzenek felhatalmazással arra, hogy saját forrásaikat megemelhessék;
- (5) a helyi önkormányzatok számára nyújtott állami támogatások meghatározó mértéke és általában a saját források felhasználása nem lehet célhoz kötött felhasználású;
- (6) az állami támogatások mértékének igazságosnak, átláthatónak, kiszámíthatónak kell lennie; az igazságosság azt a követelményt támasztja, hogy a kiadásokra vonatkozó szabályok mindenkire nézve általánosak, hátrányos megkülönböztetés-mentesek, stabilak valamint nem lehetnek sem önkényesek, sem pedig ad hoc alapon vitathatóak;
- (7) a pénzügyi kiegyenlítési rendszernek lehetővé kell tennie a helyi önkormányzatok számára, hogy polgáraik számára széles körben összehasonlítható szolgáltatásokat nyújtsanak, cserébe az összehasonlítható mértékű adók és díjak fizetéséért; a rendszernek figyelembe kell vennie mind a helyi önkormányzatok pénzügyi teljesítőképességében, mind pedig a kiadási szükségletekben mutatkozó különbségeket;

⁶²⁴ Recommendation Rec(2005)1 of the Committee of Ministers to member states on the financial resources of local and regional authorities <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=812131> (2015. 04. 22.)

(8) amennyiben a nemzeti gazdaságpolitika követelményei megkívánják, olyan intézkedések tehetők, amelyek biztosítják, hogy a helyi önkormányzatok pénzügyi rendszere kiegyensúlyozott legyen, összefoglalóan, azoknak a kívánalmaknak megfelelően, mint

- a) nem lehet aránytalan a kérdéses területeken
- b) ne lehessen vitatható az önkormányzatok vagy képviselőik által és
- c) jogszabály által meghatározott legyen;

(9) azokat a sajátos korlátozásokat, amelyek csak korlátozott számú önkormányzatra vonatkoznak, amint a helyzet lehetővé teszi, fel kell oldani.

(10) amennyiben szükséges, felül kell vizsgálni a helyi adóztatás és a helyi önkormányzat támogatásainak jogi és igazgatás kereteit, hogy ösztönözze a szolgáltatásnyújtás hatékonyságának, a pénzügyi kiegyensúlyozó mechanizmus jogi és igazgatási kereteinek a fejlesztését, a helyi önkormányzatok között a korrektséget és a szolidaritást, különös tekintettel az Ajánláshoz csatolt iránymutatásokra;

(11) be kell vonni a képviselőket a pénzügyi-gazdálkodási területen végrehajtandó reformok vitáiba, különösképpen az Ajánlásban meghatározott követelményekre, és az e szerint megvalósuló intézkedések végrehajtásába.

Az Ajánlás iránymutatást fogalmaz meg a központi kormányzati szervek számára. Meghatározza ezen túlmenően azokat a követelményeket, amelyeket a helyi adóztatás rendszerének működtetése során a tagállamoknak figyelembe kell venniük. A pénzügyi kiegyenlítési rendszerrel kapcsolatos kívánalmak magukban foglalják továbbá a kiadási szükségletek, valamint a pénzügyi kapacitások kiegyenlítését is. Az állami támogatásokkal összefüggésben az Ajánlás rögzíti, hogy a központi kormányzat által nyújtott támogatások formáit és mértékét jogszabályban kell rögzíteni, illetve olyan eljárások alapján hozhassanak döntést támogatási ügyekben, amelyek kritériumait jogszabály állapítja meg. A kormányzat által gyakorolt mérlegelési jogkört csökkenteni kell a támogatások kiszámítása és tényleges megállapítása során, annak érdekében, hogy elkerülhetővé váljanak a tárgyilagossággal és a hitelességgel kapcsolatos esetleges problémák. Az állami támogatások terén elhatárolja az általános és specifikus támogatások kategóriáját, eltérő követelmények érvényesítésének szükségességével. Lényeges az általános támogatásokkal összefüggésben annak kiemelése, hogy a magasabb szintű kormányzati szervek által a helyi önkormányzatok számára nyújtott hozzájárulások lényegi részét általános támogatás formájában szükséges biztosítani. A specifikus hozzájárulások korlátozzák a választás szabadságát a helyi politika alakításában, kevésbé hatékonyak, mint az általános támogatások a források hiányosságának megoldásában és nem tekinthetők hasznosnak a kiegyenlítő eszközök terén. A specifikus támogatások

igénybevétele általánosan korlátozandó a szükséges szintre, a következő célok megvalósítását szolgálhatják:

- (1) tőkeberuházások (közös) finanszírozása a kiegyensúlyozott, fenntartható regionális fejlesztési politikák részeként;
- (2) annak biztosítására, hogy meghatározott helyi közszolgáltatások, amelyekre nézve a minimum követelmények nemzeti szinten meghatározásra kerültek az egész országban szabvány szerinti minőségben biztosíthatóak legyenek;
- (3) meghatározott helyi közszolgáltatások központi költségei kiegyenlítésekként, amennyiben nem kerülnek kompenzálásra horizontális támogatási mechanizmusokon keresztül, amelyek önkéntes megállapodásokból vagy törvényi kötelezettség alapján állnak fenn;
- (4) meghatározott közszolgáltatások finanszírozása, amelyeket a helyi önkormányzatok az állam nevében nyújtanak vagy kiegyenlítő költségek, amelyek a helyi önkormányzatoknál olyan esetekben merülnek fel, amikor más hatóságok delegálnak számukra feladatokat; amíg a specifikus támogatások csak célhoz kötötten használhatók fel, különösen azért, mert ösztönzőként szolgálnak, az általános támogatások sokkal inkább hatékonyak; a központi szervezeteknek mérlegelni kell, hogy melyik megoldás preferált részükről, összhangban a helyi autonómia követelményével, különösen a kérdéses esetben.

Az elmúlt években az európai államoknak is szembe kellett nézniük a 2008-ban kirobbant gazdasági válság kihívásaival és a válsággal összefüggésben a helyi önkormányzatoknak is sajátos nehézségekkel kellett megbirkóznuk, különösen a helyi közszolgáltatások területén. Milyen válaszokat adhattak az államok ezekre a kihívásokra?

A helyi és regionális kormányzásért felelős miniszterek 2009-ben Utrechtben döntöttek arról, hogy a pénzügyi válság önkormányzatokra gyakorolt hatását kiemelt figyelemmel kell kísérni. Megkülönböztetett érdeklődés kísérte a „Jó helyi és regionális kormányzás a változó időkben: a változások kihívása” témáját a Helyi és Regionális Kormányzásért felelős Miniszterek Konferenciáján.⁶²⁵ A felelős miniszterek egyetértettek abban, hogy hatékony és eredményes együttműködést biztosítanak a résztvevők – a központi kormányzat, a helyi és regionális önkormányzatok, ideértve ezek szervezeteit is – számára és követik azokat az iránymutatásokat, amelyek a gazdasági válságra adandó lehetséges közpolitikai válaszokat

⁶²⁵ 15-16-17. november, Utrecht, The Netherlands. 16th session. The official website of the Conference: <http://www.minconf16.com/>

tartalmazzák, annak érdekében, hogy számításba vegyék, enyhítsék és legyőzzék a gazdasági válság önkormányzatokra gyakorolt hatásait.⁶²⁶

A miniszterek az Utrechti Deklaráció kiadását követően legközelebb Ukrajnában tértek vissza a témára, 2011-ben elfogadták a Kijevi Deklarációt.⁶²⁷ A Kijevi Deklaráció és az Iránymutatások a Helyi és Regionális Demokrácia Európai Bizottságának Jelentésén alapulnak.⁶²⁸ A Kijevi Iránymutatások rávilágítottak arra a tényre, hogy a gazdasági válság idézte elő annak felismerését, hogy radikális fejlesztési intézkedések szükségesek mind a kormányzás, mind pedig a közkiadások terén. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában és az Európai Szociális Chartában foglalt elvek alapul vételével meg kell védeni és ki kell kényszeríteni a helyi demokrácia és a szociális felelősség értékeit. Az Iránymutatás azonosította a lehetséges közpolitikai válaszokat, úgymint:

- (1) stabilizálni szükséges a helyi bevételek alapjait,
- (2) fejleszteni indokolt az elszámoltathatóságot és a hatékonyságot,
- (3) küzdeni kell a szociális ellehetetlenülés ellen,
- (4) a közszolgáltatások nyújtása terén partnerségre kell törekedni,
- (5) szélesíteni szükséges a helyi alkalmazkodóképességet és mérlegelési lehetőségeket,
- (6) a gazdasági megtérülést biztosítani kell.

Az Iránymutatás néhány olyan pontját érdemes kiemelni, amely többé-kevésbé relevanciával rendelkezik a magyarországi változások szempontjából is. A helyi autonómia szempontjából kiemelkedő a bevételi források stabilizálása. A Charta 9. cikke rögzíti a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásaira vonatkozó rendelkezéseket: „1. A helyi önkormányzatok a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül megfelelő saját pénzügyi forrásokra jogosultak, amelyekkel hatáskörük keretein belül szabadon rendelkeznek.” A saját bevétel lényegesen nagyobb lehetőségeket biztosít a helyi önkormányzatok számára feladataik ellátásához. Az átvett források még inkább fontosak. A helyi költségvetések nem függhetnek kiszámíthatatlan mértékben a nemzeti szintű költségvetési bevételek elmaradásától és a költségvetési hiánytól. Az átvett bevételek meghatározó részét képezik a helyi bevételeknek, amelyeket a helyi

⁶²⁶ Az Utrecht-i Konferencián megállapított követendő irányvonalakról részletesen: The Impact of the Economic Downturn on Local Government in Europe. What is Happening and What Can be Done? Council of Europe, 2010

⁶²⁷ 3-4 November 2011 Kyiv, Ukraine. 17th session <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=MCL-17%282011%2914&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=DG1-CDLR&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>

⁶²⁸ Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future. Report. Prepared by the European Committee on Local and Regional Democracy with input from the Council of European Municipalities and Regions and a team of country observers, in the framework of the joint project of the Council of Europe with the Open Society Foundations. (Jelentés)

http://www.ccre.org/docs/Local_Government_in_critical_times.EN.pdf

önkormányzatok által ellátott feladatokhoz kell hozzárendelni. Az adóssággal összefüggésben az Iránymutatás hangsúlyozta, hogy néhány tagállamban a fenntarthatatlanná vált helyi önkormányzati adósság komoly problémák forrása. A helyi költségvetési önállóság gondos kezelést igényel és átlátható jogi szabályozást a hitelkorlátokra vonatkozóan és megfelelő felülvizsgálati eljárások bevezetését és működtetését.

A közszolgáltatások nyújtása terén történő együttműködések – amely magában foglalja a magánszektor, a szociális vállalkozások és más nem-kormányzati szervezetek bevonását – a tagállamok gyakorlatában különbözhetnek. Az Iránymutatások kiemelik, hogy a magánszektor, a civil szektor bevonása a közszolgáltatások nyújtásába összhangban kell, hogy álljon a közpolitikával és figyelembe kell venni a hatékonyság és az összességében legkedvezőbb megoldás követelményét és mindenekelőtt azoknak a szükségleteit, akik számára a szolgáltatásokat nyújtani kívánják.

Végül szükséges rámutatni az adandó válaszok közül az utolsóra. Szintén kiemelkedően fontos, hogy elkerüljék a hatalom recentralizációját, felszámolják a fenntarthatatlan kiadások normáit, amelyek megakadályozzák a közszolgáltatások nyújtásának hatékonyságát.

Az Európa Tanács tevékenységét vizsgálva válnak érzékelhetővé az európai tendenciák és ebben az összefüggésben lehetséges értékelni a hazánkban bekövetkezett változások kiváltó okait, mennyiben konzisztens intézkedések kerültek bevezetésre.

Egy közös félelem jellemezte az európai államokat, amely szerint az Európai Unió kísérletet tesz a közös gazdasági kormányzás erősítésére, az euro-zónán belül a helyi önkormányzatok lehetőségének korlátozására a kiadási szintjük meghatározásában. Annak érdekében, hogy ez elkerülhetővé váljon, számos példa látható arra, amikor a kormányok beavatkoztak a helyi önkormányzatok költségvetési döntéseibe. Az európai országok többségében a legutóbbi időkben reálértékben a helyi költségvetések megszorításokat szenvedtek el. A helyi önkormányzatok adósságállománya – a GDP meghatározott százalékában – növekedett a legtöbb tagállamban. Az adósságállomány 10 % alatti növekedése volt tapasztalható Olaszországban, Dániában, Svédországban, Németországban, az Egyesült Királyságban, a Cseh Köztársaságban, Luxemburgban és Cipruson. A legnagyobb növekedés Bulgáriában, Litvániában és Lengyelországban következett be, 100, 89, illetve 70 %-os mértékben. Az EU 27 átlagos emelkedése 14 %-os, míg Magyarországon 18, Szlovákiában pedig 42 %-kal növekedett az adósságállomány.

Annak érdekében, hogy a hazai helyzetet európai összefüggésben kerülhessen bemutatásra, szükséges volt utalni az általános európai tendenciákra és kiemelt figyelmet fordítani az Európa Tanács tevékenységére. Uralkodó irányzat hazánkban is, hogy az állam egyre

fontosabb szerepet tölt be a közfeladatok ellátásában napjainkban, különösen igaz ez az állítás a 2010-es kormányváltást követően. Az állam a helyi közszolgáltatások területén a korábbi helyi önkormányzati felelősséget megszüntetve saját hatókörébe vonta a helyi közügyek igazgatásának lényegi részét. A változások nem értelmezhetőek a pénzügyi válságra adott válaszként, egy államfilozófiai meghatározottságú erős centralizációs törekvés jellemezte az elmúlt évek funkcionális átrendeződését. A centralizációs trend tehát összefüggésben áll azzal az államelméleti megközelítéssel, hogy válságok idején csak egy erős, centralizált kormányzat lehet sikeres. A centralizációs folyamatok nyilvánvalóan költségmegtakarításra is irányultak, valamint alapvető változások következtek be az államigazgatási feladatok ellátásában: az államigazgatási és az önkormányzati feladatok helyi szinten történő elválasztásának eredményeképpen létrejött majd továbbfejlesztésre került a járási rendszer. Meghatározott helyi közügyek állam általi átvétele mellett párhuzamosan bevezetésre került egy új feladatfinanszírozási rendszer.

A hazai körülmények elemzésére rátérve a következőkben áttekintésre kerül az önkormányzati feladatellátás meghatározó elemének, az önkormányzati vagyonnak a kialakulása, az azt követően bekövetkezett változások, a jelenlegi szabályozási környezet, majd ezt követően a gazdálkodás sajátosságai kerülnek bemutatásra.

3. Az önkormányzati tulajdon, mint a gazdálkodási autonómia lényegi eleme

A tulajdonnal való rendelkezés, a gazdálkodás szabadsága fontos alkotóeleme a helyi önkormányzati autonómiának. Az önkormányzat tulajdona nem önmagáért való, hanem az önkormányzat, mint önálló entitás működésének alapfeltétele. A helyi önkormányzat közösségi szolgáltatás nyújtására csak akkor képes, ha a feladatai ellátáshoz szükséges mértékben vagyonnal rendelkezik. A szolgáltatások, az önkormányzati feladatok tartalmi kérdéseinek vizsgálatánál a kötelező önkormányzati feladatok ellátásának feltételei mellett az önként vállalt feladatok körét is szem előtt kell tartani, mivel ez utóbbi esetben a működés feltételeit a helyi önkormányzat biztosítja.

Az önkormányzati tulajdon jelenlegi formája az önkormányzati rendszer létrejöttével párhuzamosan alakult ki a '90-es évek elején. Alkotmányos alapjaként az 1989. évi XXXI. tv. 7. § (1) bekezdése a következők szerint állapította meg az Alkotmány 12. § (2) bekezdésben foglalt szabályozást: „*az állam elismeri a termelői öngazgatás és az önkormányzat tulajdonát*”. Az önkormányzati tulajdon mibenlétét az ezt követő időszak jogalkotása határozta meg, melynek egyes fontosabb lépései a következőkben kerülnek összefoglalásra. Az Alkotmány 12. § (2) bekezdésének az önkormányzat tulajdonára vonatkozó rendelkezése

2011. november 14. napjáig, azaz több mint húsz éven keresztül változatlan szövegezéssel és tartalommal volt hatályban, azaz rögzítette az önkormányzat meglévő tulajdonának védelmét. Tulajdoni igényre ugyanakkor nem biztosított jogalapot.⁶²⁹

A rendszerváltozást követően a településeken, megyékben a helyi önkormányzati szervek önálló jogalanyként jelentek meg, tulajdonosként jártak el. Ezen jogosítványok gyakorlásához azonban általában hiányoztak a gyakorlati tapasztalatok, a megfelelő felkészültséggel rendelkező ügyintézői háttér. A vagyon feletti rendelkezési jog a képviselő-testületet illette meg, helyi rendeletekben meghatározott módon általában a polgármester, illetve bizottságok is szerepet kaptak.

A vagyon forgalomképtelen, korlátozottan forgalomképes kategóriákba történő besorolását is el kellett végezni, a törvényi szabályozásnak megfelelően. A vagyon fogalmának indokolt e vonatkozásban szűkebb értelmezést adni: az ingatlanokat, az ingó vagyontárgyakat és a vagyoni értékű jogokat sorolom a vizsgálandó kategóriába, csak érintőlegesen kerülnek említésre más vagyon összetevők. A vagyonszerzés folyamatában fokozatosan kerülhetett sor a vagyongazdálkodás egyes területein külön speciális szakmai ismeretekkel bíró szervezetek létrehozására is.

Elsőként az a kérdés áll a vizsgálat középpontjában, hogy az állami tulajdon lebontása, az önkormányzatok tulajdonhoz juttatása mennyiben szolgálta az önkormányzati rendszer működtetését, az önkormányzati kötelező és önként vállalt feladatok minél magasabb színvonalon történő ellátását. Folyamatos vita tárgyát képezte az 1990-es években az, hogy az önkormányzati tulajdon körének meghatározása során a jogalkotó milyen szerepet szánt az önkormányzatoknak. A decentralizáció megvalósulásával a közösségi szolgáltatások ellátását preferálta-e, illetve az önkormányzatok gazdasági életben való markáns szerepvállalását tartotta-e kívánatosnak. Alapvetően két koncepció ütközött a helyi önkormányzatok gazdasági szerepvállalásával összefüggésben: a „vállalkozó önkormányzatok” ideája és a közszolgáltató önkormányzatok szerepének meghatározása. A helyi önkormányzati kompetenciák törvényi szabályozásának kialakulásából néhány év az önkormányzati rendszer létrejöttét követő néhány év elteltével egyértelműen látható volt, hogy a törvényalkotó nem törekedett az önkormányzati vállalkozói magatartás markáns erősítésére, fokozatosan átkerült a hangsúly a közszolgáltatói szerepre. Kiemelésre érdemes, hogy 1990-94 között a helyi önkormányzatok

⁶²⁹ Az Alkotmánybíróság 36/1998. (IX.16.) AB határozatában a tulajdonvédelem kimondása mellett megerősítette, hogy az Alkotmány ezen rendelkezése nem teremt jogalapot az önkormányzatok számára tulajdoni igénnyel történő fellépésre az állammal szemben.

számára a tulajdon juttatással kapcsolatos kormányzati politika megfelelt az önkormányzati érdekeknek.

Az önkormányzati vagyonnal, az önkormányzatok gazdasági életben betöltött szerepével kapcsolatos kérdések megválaszolása az elmúlt években több alkalommal is az elemzések fókuszába került. Az önkormányzati tulajdon kialakulásának egyes lépcsőfokait a privatizáció, az állami tulajdon magánosításának, lebontásának folyamatában részben in integrum restitutio-ként is értékelhetjük, meghatározott sajátosságokkal.⁶³⁰ Az önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás, az önkormányzatok tulajdonosi szemléletmódjának alakulása a rendszerváltás utáni önkormányzatiság első tizenöt évében külön is feldolgozásra került, melynek megállapításai e fejezet kiindulópontjaként is szolgáltak.⁶³¹ Az önkormányzati tulajdon hazai kialakulása hasonlatosságot mutat több kelet-közép-európai államban lezajlott folyamattal. E helyütt csak arra az alapvető összefüggésre történik utalás, hogy az önkormányzati vagyon, mint közvagyon alapvetően annak érdekében került átadásra, hogy a decentralizált közfeladat-ellátás szolgálatában álljon.

Az önkormányzatok forgalomképes ingatlanvagyonukkal szabadon rendelkezhetek – és rendelkezhetnek –, így az állami források csökkenése a vagyon egy részének felélését eredményezte. Ellentétes tendencia is tapasztalható: a megnövekedett beruházási kedv, a hazai és az európai uniós források igénybe vételével – ezzel párhuzamosan – jelentős értékű vagyon keletkezett. Ugyanakkor ez utóbbi folyamat eredménye az, hogy hosszú távú elköteleződés keletkezett az önkormányzatoknál, nem utolsósorban a saját erő megteremtése érdekében, amely kötelezettségvállalások az eladósodás irányába hatottak. Az önkormányzati feladatrendszer változása, a markánsabb állami szerepvállalás az önkormányzati tulajdont is érzékenyen érintette.

Az önkormányzatok tulajdonának bemutatása során azonban nemcsak a rendszerváltástól napjainkig terjedő időszak önkormányzati tulajdont érintő döntéseivel, a vagyongazdálkodás vonatkozásában megfogalmazható általános tendenciák kerülnek elemzésre, hanem a korábbi községi, városi tulajdonra vonatkozó rendelkezésekre, a tulajdonosi jogok gyakorlásának korábbi korlátaira is történik utalás. A szovjet típusú rendszer kialakulását megelőzően irányadó rendelkezések hűn tükrözték a centralizáltabb állami berendezkedés

⁶³⁰ Ezen különleges vonásokra mutat rá SÁRKÖZY Tamás: A korai privatizációtól a késői vagyontörvényig. Az állami tulajdon jogának fejlődése HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 2009 című munkájában. A folyamat tényleges reprivatizációként nem értékelhető, hiszen egyrészt valóban a korábbi községi, városi vagyon részleges visszaállítása történt meg, azonban ez a vagyon a közfeladatok ellátását szolgálja, ily módon nem beszélhetünk magánosításról.

⁶³¹ VÍGVÁRI András (szerk.): A családi ezüst. Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás köréből. KSZK ROP 3.1.1 Programigazgatóság Budapest 2007

szemléletmódját. Az önkormányzati tulajdon funkcionális értékelése és a gazdálkodás egyes elemei esetében az Állami Számvevőszék jelentéseiben rögzített megállapítások is felvázolásra kerülnek.

3.1. A községi, városi tulajdonra vonatkozó jogi szabályozás a 19. század végén

A vagyon feletti rendelkezési jog a községi autonómia lényegi részeként érvényesült. Mind az első, mind a második községi törvény kiterjedt szabályozást tartalmazott a tulajdonosi jogosítványok gyakorlásával összefüggésben. Az önkormányzatiság, a helyi autonómia alapvető feltétele az önkormányzati feladatellátást szolgáló vagyon, amellyel összefüggő tulajdonosi, vagyonkezelési jogosítványokat a közösség képviselője gyakorolta. Nemcsak a településen élők, hanem az eltérő jogállású települések közösségei a kezdetektől fogva rendelkeztek saját önálló vagyonnal, amely a települések lakosságát, igazgatási rendszerének működtetését szolgálta. E vagyonelemek különböző forrásból származhattak,⁶³² rendeltetésük azonban megegyezett. A tulajdon feletti rendelkezési jog azonban mindenkor korlátok között érvényesülhetett. Különös jelentőséget nyert e korlátozás a 19. század végén, ugyanis egyes döntések csak a vármegyei törvényhatóság megerősítését követően kerülhettek végrehajtásra, érvényességük jóváhagyáshoz kötött. A törvényhatóság jóváhagyási jogosultsága nehezítette, időbeli elhúzóda egy esetben gátolhatta a község érdekeinek érvényesülését az ingatlangazdálkodás terén, ugyanakkor azonban az is megállapítható, hogy a jogügyletek szabályszerűségének követelménye megkívánta a felülvizsgálatot.

A polgári államra jellemző önkormányzati igazgatási struktúra hazánkban a 19. század folyamán alakult ki. A települési igazgatási feladatok ellátásában a községek, míg a területi igazgatásban a törvényhatóságok: a vármegyék és a törvényhatósági jogú városok jutottak döntő szerephez. Az egyes vagyongazdálkodással kapcsolatos községi önkormányzati döntések csak a törvényhatóság jóváhagyását követően érvényesülhettek, amely korlátozás az államberendezkedés centrális voltával függött össze.

Az első községi törvény, majd a hatályon kívül helyezéséről rendelkező és helyébe lépő második községi törvény tárgyi hatálya megállapításánál a község vagyonára vonatkozóan akként rendelkezett, hogy a község hatósága kiterjed a községben és a területén létező minden

⁶³² A települések közössége vagyonának keletkezését szabadkirályi városok, városok, mezővárosok esetében rögzíthették pl. a kiváltságlevél, a földesúri rendelkezés, a földesúrral kötött megállapodás, az úrbéri szabályozás, létrejöhettek adásvétel vagy öröklés útján. Ez utóbbira kiragadott példaként említhetőek a mezővárosok, így Gyula mezőváros is, amennyiben rögzítésre került, hogy a város polgárai már a XVI. században is szabadon rendelkezhetek vagyonukkal. „Az örökös nélkül elhaltak vagyonának kétharmada az egyházat és a szegényeket, egyharmada pedig a várost illette”. BÁCSKAI Vera: A mezővárosi önkormányzat a XV. században és a XVI. század elején. In: BÓNIS György – DEGRÉ Alajos (szerk.) Tanulmányok a magyar helyi önkormányzat múltjából. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1971 22.

vagyonra. A község alapvető hatásköreinél került rögzítésre a község vagyona feletti rendelkezési jog, valamint a gazdasági, működési feltételekhez szükséges bevételek körében a községi adó kivetésének és behajtásának joga.⁶³³ A vagyoni jogi rendelkezések közül kiemelendő, hogy a törvényhatóság jóváhagyása után kerülhetett végrehajtásra a községi adó megállapítása, kivetése és behajtása, a községi vagyon elidegenítése, szerzése, valamint hat éven túli haszonbérbe adása.

A községi önkormányzati gazdálkodás tekintetében több esetben is törvényhatósági jóváhagyást írt elő a törvény a jogügylet érvényességének feltételeként: így pl. a kölcsönfelvételre, az új hivatal rendszeresítésére vagy a fennálló megszüntetésére és „*a költségvetésben elő nem forduló terhes szerződések megkötésére, vagy felbontására, és jelentékeny közművek emelésére*”.⁶³⁴

Az első községi törvény külön fejezetet szentelt „*A községi háztartás*” szabályozásának, amely kiterjedt a vagyongazdálkodás szinte minden elemére.⁶³⁵ A községnek és az ún. községi felügyelet alatt álló intézeteknek minden évben leltározási feladatokat kellett végezniük és az ily módon elkészített leltárt a községi zárszámadáshoz kellett csatolni. A vagyon állagának megőrzésére szigorú előírásokat rendelt betartatni a szabályozás: előírása szerint a „*község törzsvagyona csonkítatlanul fentartandó*”. A vagyon elidegenítésére, lényeges átalakítására, felosztására csak kivételes esetben kerülhetett sor. Ennek feltétele volt, hogy külön e tárgyban kerüljön testületi ülés összehívásra, legalább harminc nappal későbbi időpontra, amelyet külön határozattal kellett kitűzni. A rendelkezési jog gyakorlásához minősített többségi döntéshozatalt írt elő: az összes tag általános többségével, névszerinti szavazással születethetett döntés. Ugyanezen rendelkezéseket kellett alkalmazni a községi intézetek vagyonára is.

A vagyon bérbeadására is hasonló módon kerülhetett sor. Mindkét esetben biztosította a törvény a „*község kötelékébe tartozó bármely polgár*” számára, hogy a döntés ellen a kihirdetéstől számított 30 nap alatt a törvényhatósághoz fordulhasson jogorvoslatért. Amennyiben „*felfolyamodást*”, azaz fellebbezést nyújtottak be, úgy annak elbírálásáig a község határozatának végrehajtására nem kerülhetett sor. A törvényhatóságnak kétféle intézkedési lehetőséget biztosított a szabályozás: ha az ügy közigazgatási úton elintézhetőnek minősült, úgy döntési joggal rendelkezett, amennyiben kérdésessé vált, hogy az adott vagyontárgy a község vagyonához, vagy szabad rendelkezése alá tartozott-e, úgy ezen

⁶³³ 22. §

⁶³⁴ 24. §

⁶³⁵ IX. fejezet.

kérdések tekintetében a törvényhatóság „barátságos egyezség útján” próbálta a jogvitát rendezni. Amennyiben ez nem vezetett eredményre, úgy a „feleket törvényes utra” utasította, a végső döntést pedig a bíróság hozta meg. A bérbeadás eljárási módozataként a nyilvános árverést határozta meg, melynek során a kikiáltási árat a képviselő-testület állapította meg. Ha a nyilvános árverés nem volt eredményes, úgy sor kerülhetett a „magánútoni egyezkedésre” is, de ehhez a törvényhatóság beleegyezését is be kellett szerezni.

A második községi törvény sem a községek vagyonának meghatározása, sem hatáskörük gyakorlásának korlátozása tekintetében nem hozott változásokat. Megteremtette azonban a község számára a törvényhatóság döntése elleni jogorvoslat lehetőségét. A „*törvényhatóság határozata ellen 15 nap alatt a község a belügyministerhez folyamodhatik*”,⁶³⁶ valamint általában kiterjesztette a jogorvoslat lehetőségét a belügyministerhez mindazon ügyekre nézve, ahol másodfokú hatóságként a törvényhatósági bizottság járt el.⁶³⁷

Ügyszintén külön fejezet szólt a községi háztartásról. Az évenkénti leltározásra vonatkozó kötelezettség változatlanul fennmaradt, a törzsvagyonra vonatkozóan is élt a továbbiakban is az a követelmény, hogy „*csönkítatlanul fentartandó*”.⁶³⁸ Bővítette viszont a törvény a még mindig kivételesnek tartott elidegenítés, átalakítás, felosztás, ingatlan vagyonnak vagy királyi kisebb haszonvételi jognak a vételére vonatkozó szabályokat. Hasonlóképpen az 1871-es szabályozáshoz össze kellett hívni a képviselő-testületet és a döntéshez is ugyanolyan minősített többségi szavazást írt elő (ideértette a szavazati joggal rendelkező előljárókat is). Abban az esetben, ha határozatképtelen volt az ülés, újabb gyűlést kellett összehívni, ugyanezen eljárási szabályok betartásával. Ha még ebben az esetben sem jelent meg kellő számú szavazati joggal rendelkező képviselő, úgy egy 15 napra összehívott ülésen már a jelenlévők többségével is születhetett döntés. Nem változtak a bérbeadásra vonatkozó szabályok sem. E szabályozás is biztosította a község kötelékébe tartozóknak a törvényhatósághoz a jogorvoslat lehetőségét, sőt bővítette a jogosultak körét: azok is „*felfolyamodhattak*”, akik a községben vagy határában vagyonnal rendelkeztek. A község döntésének végrehajtására ez utóbbi esetben nem kerülhetett sor, a törvényhatóság számára ugyanazon lehetőségeket biztosította eljárásával összefüggésben a törvény, mint korábban. Az egyezségre vonatkozó döntést jóváhagyásra fel kellett terjeszteni, ha azt a törvényhatóság nem tartotta jóváhagyhatónak, elutasító döntéséhez indokolás kötelezettség társult.⁶³⁹

⁶³⁶ 24. §

⁶³⁷ 25. §

⁶³⁸ 110. §

⁶³⁹ 114. §

Szélesebb körben határozta meg a községi vagyon védelmére vonatkozó rendelkezéseket a jogalkotó, hatáskört biztosított az alispán és a megyei tiszti ügyész számára.⁶⁴⁰ További hatáskörök kerültek megállapításra az alispán számára arra az esetre nézve is, amennyiben a községet elmarasztaló ítélet alapján a község vagyonát végrehajtási eljárás fenyegette. Megtalálhatóak a jelenlegi adósságrendezési eljárás előzményeit is a törvényben.⁶⁴¹ A bérbeadásra, a költségvetésre, a községi adó kivetésére, behajtására vonatkozó alapvető szabályozás változatlanul maradt.

A kiragadott szabályozási rendszerbeli példákból látható, hogy a 19. század vége és a 20. század eleje önkormányzati szabályozása igen széles teret biztosított a beavatkozásra a törvényhatóság, a vármegye és a belügyi igazgatás területén hatáskörrel rendelkező miniszter számára.

3.2. Az önkormányzati tulajdon alakulása a rendszerváltozást követően

Az önkormányzatok gazdasági hátterének megalapozása szempontjából az egyik legfontosabb lépés az önkormányzatok tulajdonhoz való juttatása volt.⁶⁴² Az önkormányzati tulajdon a rendszerváltozást követően, az önkormányzati rendszer kifejlődésével párhuzamosan alakult ki. Az állami tulajdon lebontásának folyamatában az önkormányzatok tulajdonhoz juttatása sajátosan érvényesült. Amint arra már korábban utaltunk, nem alkalmazhatták a klasszikus privatizációs eljárásokat a közfeladatokra tekintettel, de az eredeti állapot helyreállítására sem kerülhetett sor teljes körben.⁶⁴³ Az önkormányzati tulajdon tekintetében nem minden szempontból érvényesült a magántulajdon védelmére vonatkozó szigorú követelményrendszer, amely az Alkotmánybíróság egyik, a privatizáció folyamatával és felmerülő alkotmányossági problémákkal foglalkozó határozatában is visszatükröződött.⁶⁴⁴ E

⁶⁴⁰ A 115. § rendelkezései alapján ha „a községi képviselő-testület magánosok kezein levő oly ingatlanokat és javadalmakat, melyeket a törvényhatóság községi vagyonnak tart, azoktól per útján visszavenni vonakodik, vagy a lakosság egyes osztályainak vagy egyes lakosoknak egyezség mellett birtokába bocsát, vagy végre az előjáróság vagy a képviselő-testület illető tagjai által a községnek okozott kár megtérülése iránt ... lehető törvényes lépéseket alapos indok nélkül megtenni nem akarná, a törvényhatóság és sürgős esetben az alispán a megyei tiszti ügyészt megbizhatja, hogy a községi vagyont a képviselő-testület ellenkezése dacára is megvédhesse”.

⁶⁴¹ „117. § Ha a község, a képviselő-testület és előjáróság gazdálkodása vagy elemi csapások és egyéb balsors folytán a vagyonbukás szélére került, saját kérelmére és szükség esetén hivatalból is az alispán a tiszti ügyész meghallgatása után a községi vagyonkezelést meghatározott időtartamra zárlat alá helyezheti, zárgondnokot nevezhet, s erről az illető bíróságokat értesíti.”

⁶⁴² A gazdasági feltételek biztosítására több lépcsőben került sor, a jogalkotó a helyi önkormányzatokról szóló törvénnyel a tulajdonhoz jutás egyes kérdéseit rendezte csupán. A helyi önkormányzatok gazdasági hátterének megteremtéséről, annak kezdeti nehézségeiről ld. pl. Varga Sándor: A helyi önkormányzatok gazdasági háttere. Magyar Közigazgatás 1991. február XLI. évfolyam 2. szám 137-147.

⁶⁴³ Az önkormányzatok tulajdonhoz jutásának ún. „harmadik utas” megoldásáról bővebb elemzés SÁRKÖZY (2009) 89.

⁶⁴⁴ 28/1991. (VI. 3.) AB határozat.

határozat az önkormányzatok jogalanyiságát sajátosan értelmezve a tulajdonosi jogok tekintetében korlátot állított fel, amennyiben részvételre kötelezte az önkormányzatokat az állami tulajdon lebontása során: az önkormányzati bérlakások bizonyos körének értékesítésekor kötelező volt számukra a kárpótlási jegy ellenértékként való elfogadása.

Az önkormányzati vagyon körének meghatározásánál, az egyes vagyonelemek önkormányzati tulajdonba történő átadásakor a gazdasági racionalitásból, a társadalmi folyamatok elemzéséből kiindulva érvényesíthetett alapvető követelményeket a jogalkotó. Azon vagyonelemek esetében, amelyek nem egy-egy település, vagy települések együttese, esetlegesen megye számára biztosította a közfeladatok ellátását, nyilvánvalóan az állami tulajdonban maradás volt indokolható. Ha a vagyon nem az előbb említettek szükségleteinek a kielégítését szolgálta, úgy abban az esetben vagy a települési önkormányzatnak keletkezhetett tulajdona vagy a területi önkormányzatnak, adott körülmények között közös tulajdon kialakítására is sor kerülhetett. A gyakorlatban számos példa bebizonyította, hogy ezen kritériumoknak nem felelt meg maradéktalanul az állami vagyon lebontásának folyamata.

Érdeemes említést tenni arról is, hogy a kelet-közép európai országokban eltérő volt a gyakorlat az egyes vagyonelemek visszautasíthatóságát tekintve.⁶⁴⁵ Példaként hozható Lettország, ahol a helyi önkormányzatoknak lehetőségük nyílt arra, hogy bizonyos vagyonelemeket visszautasítsanak. Hazánkban ezzel szemben a települési szintet meghaladó közszolgáltatások ellátását szolgáló vagyon az állam tulajdonában maradt.

Más megközelítésben az önkormányzati működést alapvetően meghatározzák a rendelkezésre álló bevételi források. A vagyonjuttatásnak amellet, hogy az önkormányzati feladatellátás alapját képezte, egyik fontos célkitűzéseként fogalmazódott meg volt, hogy olyan hasznosítható vagyontömeg állhasson az önkormányzatok rendelkezésére, amelyből származó bevétele alkalmas lehet arra, hogy forrásait kiegészítse a minél magasabb színvonalú szolgáltatások nyújtása érdekében. Ez a jogalkotói szándék azonban a gyakorlatban különösen a kisebb lakosságú, mérsékelt gazdasági potenciállal rendelkező települések esetében nem realizálódhatott.

3.3. A tulajdonhoz való jutás jogi szabályozási környezete

Elsődlegesen annak az önkormányzatok tulajdonába került vagyon összetételének vizsgálatára kerül sor. Az állami vagyon lebontásnak folyamatában az önkormányzati tulajdon keletkezésének feltételeit döntő részben az Ötv. szabályozta. Ezen túlmenően több lépcsőben

⁶⁴⁵ From usage to ownership. Transfer of Public Property to Local Governments in Central Europe. Ed. Gábor PÉTERI, Local Government Reform Initiative, 2003 17.

megalkotott törvényi rendelkezések állapították meg a teljessé vált önkormányzati vagyon kört.⁶⁴⁶ Az önkormányzati tulajdon keletkezésére vonatkozó rendelkezések részletes ismertetésére nem tér ki a dolgozat, csupán egyes vagyonelemek tekintetében, így a lakások és egyes volt állami, tanácsi vállalatok vonatkozásában tartalmaz megállapításokat.

Az állami tulajdon lebontására irányuló privatizáció folyamatában a helyi önkormányzatok helyzetét egyfelől a volt tanácsi vagyon önkormányzati tulajdonba adásáról rendelkező, említett törvényi szabályozás ellentmondásossága, másfelől pedig az Állami Vagyonügynökség sajátos jogalkalmazói gyakorlata is befolyásolta.⁶⁴⁷ Az önkormányzatok döntően *ex lege* váltak tulajdonossá, az Ötv. megalkotásával viszont jelentős szerepet töltek be a vagyonátadó bizottságok. Szükséges rámutatni azonban arra a körülményre is, hogy előfordultak olyan esetek, amelyekben a jogalkalmazó nem ismerte el a jogszabály erejénél fogva történő tulajdonszerzést, ezzel szemben külön aktust kívánt meg a tulajdonhoz jutás során.⁶⁴⁸

Fontos már kiindulópontként leszögezni, hogy a tulajdonjog, az autonómia részeként már a törvényi szabályozás kialakításában sem tekinthető olyan abszolút jognak, amely korlátozásoktól mentesen gyakorolható a helyi önkormányzathoz való jog alanyai, azaz a település választópolgárai által. Az Alkotmánybíróság későbbiekben ismertetendő egyes döntései is ezt a megállapítást támasztják alá. A korlátozások (pl. értékesítési korlátozás, törzsvagyonként történő nevesítés, miniszteri engedély szükségessége) részét képezik a lakásokra és nem lakás céljára szolgáló helyiségekre, a vizekre és vízi-létesítményekre, a műemlék ingatlanokra, a kulturális javakra, a védett természeti területekre vonatkozó törvényi szabályozásnak.

3.3.1. Törvény erejénél fogva az önkormányzatok tulajdonába kerülő vagyon

Az Ötv. állapította meg azon vagyonelemek körét, amelyek *ex lege* kerültek az önkormányzatok tulajdonába.⁶⁴⁹ Az önkormányzat közigazgatási területén levő ingatlanok, erdők és vizek törvényben meghatározott köre; a tanácsok által alapított és a tanácsok

⁶⁴⁶ Legjelentősebb elemek az Állami Vagyonügynökségről és a hozzá tartozó vagyon kezeléséről és hasznosításáról szóló 1990. évi VII. törvény, a kiskereskedelmi, a vendéglátó-ipari és fogyasztási szolgáltató tevékenységet végző állami vállalatok vagyonának privatizálásáról (értékesítéséről, hasznosításáról) szóló 1990. évi LXXIV. törvény, valamint az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény (önkormányzat vagyontörvény).

⁶⁴⁷ WELLMANN György: Az önkormányzatok helyezte a privatizáció során. Magyar Jog Harminckilencedik évfolyam 1992. június 329.

⁶⁴⁸ Az önkormányzatok a társaságok alapító okiratait nem alapítóként írhatták alá az ÁVÜ gyakorlatában, a Legfelsőbb Bíróság Hungarhotels ügyben hozott határozata (Cg.törv.II. 30.189/1990/9. sz.) szembe helyezkedett az *ex lege* tulajdonszerzéssel, amennyiben úgy foglalt állást, hogy a helyi tanácsok bár részvénytulajdonosokká váltak, de nem alapítók. WELLMANN (1992) 329.

⁶⁴⁹ 107. §

felügyelete alatt álló közüzemi célra alapított állami gazdálkodó szervezetek, továbbá a költségvetési üzemek vagyona és az e szervezetekből átalakuló gazdasági társaságokban az államot megillető vagyonrész; a lakossági szükségleteket kielégítő közművek építményei, vonalas létesítményei, berendezései a település belterületi határán belül, az állam kizárólagos tulajdonába tartozó létesítmények kivételével; a tanácsok kezelésében, illetőleg tulajdonosi irányítása alatt álló oktatási, kulturális, egészségügyi, szociális, sport és egyéb intézmények vagyona; a tanácsi, illetőleg a tanácsi ingatlankezelő szervek kezelésében levő állami bérlakások; a középületek és a hozzájuk tartozó földek, a központi állami feladatokat szolgáló épületek kivételével; a tanács valamennyi pénzvagyona, értékpapírja és más vagyoni joga tartozott ebbe a vagyoni körbe. A tanács és szervei, valamint intézményei kezelésében levő állami ingatlanok, erdők, vizek - kivéve a védett természetvédelmi területeket és a műemlékileg védett épületeket, építményeket, területeket -, pénz és értékpapírok, a törvény hatálybalépésének napján, szintén törvény erejénél fogva kerültek a helyi önkormányzatok tulajdonába.

3.3.2. Vagyonátadó bizottság döntésével az önkormányzatok tulajdonába kerülő vagyon

További vagyonelemek átadására a kormány vagyonátadó bizottságokat hozott létre. Ebbe a körbe tartoztak a külön törvényben meghatározott, állami tulajdonban levő földek, erdők, más ingatlanok, vizek, valamint az összes természetvédelem alatt álló területek és műemlékileg védett épületek, építmények, területek, továbbá a közművek létesítményei, a szervezetek vagyonának önkormányzati tulajdonába adására, az önkormányzatok és a vállalatok közötti megosztására. A fővárosi és megyei szinten létrejött bizottságok döntöttek a felsorolt vagyoni elemek önkormányzati tulajdonba adásáról és a vagyoni terhek rendezéséről. A vagyonátadó bizottság döntési kompetenciájába tartozott az önkormányzat belterületéhez tartozó állami tulajdonban levő föld átadása is. A több helyi önkormányzat szükségletét kielégítő közüzemi és kommunális vállalatok, a közművek települések közötti építményei, vonalas létesítményei, berendezései és a települések közötti helyi közutak a vagyonátadó bizottság döntése alapján a megyei önkormányzat tulajdonába vagy az érintett települési önkormányzatok közös tulajdonába kerültek, az érintett települések ettől eltérő megállapodása hiányában. A térségben Magyarországon és Lengyelországban jött létre bizottsági szervezet, míg Lettországon, Szlovákiában államigazgatási szervek jártak el vagyonátadási ügyekben.⁶⁵⁰ Az önkormányzati vagyontörvény az Ötv. által átadni rendelt vagyon összetételében eredményezett változást. A közüzemek vagyonának egy részét nem kellett feltétlenül átadni a

⁶⁵⁰ PÉTERI Gábor (2003) 19.

helyi önkormányzat részére. A törvény a megszűnt tanácsok által közüzemi célra alapított vállalatok kezelésében álló állami vagyon önkormányzati tulajdonáról rendelkezett. A vagyon átadása ellenérték nélkül történt. A vagyoni kör meghatározása azon alapult, hogy a korábbi parlamenti döntések miképpen határozták meg az önkormányzatok gazdasági szerepvállalásának, vállalkozásának lehetőségeit. A jogalkotó ezen vagyonátadási törvény alapján annak az állami vagyonnak az önkormányzatok tulajdonába adását irányozta elő, amely az önkormányzatokra háruló közszolgáltatások feltételét biztosította.

A tanácsok kezelői voltak az állami ingatlanok, bérlakások jelentős részének. Az Ötv. hatályba lépésével egyidejűleg a törvény erejénél fogva, valamint a későbbiekben a vagyonátadó bizottságok közreműködésével a helyi önkormányzatok tulajdonába jelentős lakás- és nem lakás céljára szolgáló helyiségvagyon került. Megjegyzendő, hogy a lakásgazdálkodással kapcsolatos önkormányzati feladatkör ellátása nem volt problémamentes. A „... jogi szabályozás, a jogalkalmazás és a joggyakorlat összhangja nem volt zavartalan. A központi jogalkotás késlekedése hibákkal párosult, a legfontosabb jogszabályt, az LTV-t⁶⁵¹ az Alkotmánybíróság több ízben megváltoztatta és sok esetben semmisítette meg az egyedi önkormányzati rendeleti szabályozást is.”⁶⁵²

A kommunális vállalatok, sőt az ipari, kereskedelmi ágazatba tartozó cégek egy része is tanácsi alapítású vállalként működött. Ezen utóbbi körben a vállalatok jelentős része nem települési, hanem megyei tanácsi alapítású volt. A vállalatok vagyonának átadása nem érvényesült automatizmusként. A tanácsi alapítás nem jelentette azt, hogy ebben a körben általános jogutóddá vált volna törvényi rendelkezés alapján a helyi önkormányzat. Azon, jól jövedelmező ipari, kereskedelmi, szolgáltató vállalatok esetében, amelyek jövőbeni működtetésére az állam igényt tartott, az önkormányzat a belterületi föld értékének a vállalati vagyonmérleg egészéhez viszonyított arányában kaphatta meg részesedését pénzben, vagy külön megállapodás alapján részvényben vagy üzletrészben.⁶⁵³

A közüzemi vállalatok kivételével az egyéb vállalatok, cégek vagyonából az önkormányzatok a belterületi föld értékének arányában részesedtek.⁶⁵⁴ Ezen juttatások kialakításának gyakorlatát, a keletkezett ellentmondásokat és a feltárt törvénysértéseket, valamint az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Rt. e folyamatban betöltött szerepét az Állami Számvevőszék

⁶⁵¹ 1993. évi LXXVIII. tv. a lakások és helyiségek bérletére, valamint elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról

⁶⁵² 359 Jelentés a helyi önkormányzatok lakás- és nem lakás célját szolgáló ingatlanvagyonával való gazdálkodásának ellenőrzési tapasztalatairól
<http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/DE42E043EEF6CF3DC1256CB100453A79?OpenDocument> (2012.04.30.)

⁶⁵³ Az időlegesen állami tulajdonban levő vagyon értékesítéséről, hasznosításáról és védelméről szóló 1992. évi LIV. törvényben foglaltak alapján.

⁶⁵⁴ A gazdálkodó szervezetek és gazdasági társaságok átalakulásáról szóló 1989. évi XIII. tv. alapján.

is vizsgálta. Az általános megállapítások között szerepelt többek között az is, hogy jogszabály a végrehajtás folyamatát nem határozta meg, annak felelősét sem, így egy olyan állami szerv hajtotta végre a vagyonjuttatást, amely a központi költségvetési érdekeket képviselve alapvetően ellenérdekelt volt az önkormányzatokkal szemben.⁶⁵⁵

A kiragadott példából lehet képet alkotni arról, hogy a jogbiztonság, a joghatékonyság követelményei több esetben is csorbát szenvedtek.⁶⁵⁶ Megállapítható, hogy az önkormányzati rendszer kialakítása körében a vagyoni kör meghatározását, a vagyonjuttatás folyamatát nem minden tekintetben jellemezte a kiérlelt tervszerűség. A jogalkotás előkészítetlensége, nem kellő átgondoltsága, a választott megoldások alkotmányos alapjainak hiányosságai több esetben is korrekcióra készítette a jogalkotót, nem kis problémákat okozva a vagyonátadás végrehajtása során.

3.4. Az Alkotmánybíróságnak az önkormányzati tulajdont érintő fontosabb döntései

Az önkormányzat tulajdonának alkotmányos védelmével az Alkotmánybíróság több alkalommal is foglalkozott az elmúlt évek során. A döntések egyrészt vonatkoztak a korábbi állami tulajdonnak az önkormányzatok tulajdonába való átadására, másrészt pedig az önkormányzati tulajdon tartalmi meghatározására, annak alkotmányos védelmére vonatkozó szabályokat értelmezték. Ezen utóbbiak közül két olyan döntés kerül kiemelésre, amelyek a tulajdon védelmével összefüggésben az értelmezés kiteljesedését, egyben szűkítését is jelezték. Megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság az önkormányzati tulajdon védelme tekintetében elfogadhatónak talált több olyan korlátozó rendelkezést is, amely megalapozza azt az álláspontot, hogy e speciális tulajdoni forma nem élvezett olyan mértékű védelmet, mint a tulajdon általában.

A 4/1993. (II.12.) AB határozat⁶⁵⁷ az önkormányzat tulajdonhoz való jogát alapjogként értelmezte. Formai szempontból nem tartotta minden esetben szükségesnek a tulajdon korlátozására vonatkozóan a minősített többségi döntéshozatalt, annak eldöntésénél, hogy a korlátozás milyen formában gyakorolható. Az AB a következő megállapítást tette: „*A mindenkire vonatkozó, általános törvények szabta korlátok vonatkozásában fel sem merülhet,*

⁶⁵⁵ 365 Jelentés az önkormányzatoknak az ÁPV Rt-től járó - a belterületi föld értékének megfelelő - vagyonrészesedések átadási körülményeinek vizsgálatáról
<http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/B70B47499061E054C1256CB100453561?OpenDocument> (2012.05.02.)

⁶⁵⁶ A helyi önkormányzatok vagyonhoz jutási folyamatával, vagyoni részesedésével kapcsolatos anomáliákra mutatott rá többek között MATÚZ György: A helyi önkormányzatok privatizációs ingatlanügyei. Az állam kontra Tocsik-per tükrében. c. művében. Novorg Kiadó Budapest 1996.

⁶⁵⁷ A volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló 1992. évi XXXIII. törvény egyes rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálatát végezte az Alkotmánybíróság, valamint az állam és egyház szétválasztása alkotmányos elve, a vallásszabadság gyakorlásához való alapjog megvalósulása kapcsán alakított ki véleményt.

hogy ezeket ne tartalmazhatnák egyszerű törvények; noha adott esetben az önkormányzatok alapjogát korlátozzák. Ezt úgy is ki lehet fejezni, hogy az önkormányzatok alapjogai eleve az általános törvények keretei között értendők.” Tartalmi szempontból még figyelemreméltóbb az a megállapítás, mely szerint „*az Alkotmány 44/A. §-ában meghatározott alapjogok valójában azok a hatáskörcsoportok, amelyek az önkormányzatok - elsősorban a kormánnyal szembeni - önállóságához elengedhetetlenek. Az Alkotmánybíróság az egyes ügyek sajátosságai szerint döntötte el, hogy az illető önkormányzati alapjog szenved-e koncepcionális sérelmet a különféle törvények tényleges korlátozó hatása miatt.*”.

Az önkormányzati tulajdon alkotmányos védelmében mérföldkövet jelentett, a védelem megszűnését eredményezte a 64/1993. (XII.22.) AB határozat, amely elhatárolta a polgári jogi és az alkotmányjogi értelemben vett tulajdonjogot és foglalkozott a tulajdonjog korlátozásának alkotmányosságával is, az önkormányzati tulajdonú lakások elidegenítése esetén előírt vételi jog kapcsán. Az AB a vételi jog természetét illetően leszögezte, hogy törvénnyel való alapítása rendkívül súlyos terhet jelent a kötelezett tulajdonára nézve. Az önkormányzati tulajdon közjogi megterhelése, azaz törvénnyel vételi jog alapítása alapjogvédelmi szempontból vezethet a beavatkozás alkotmányellenességének megállapításához, illetve a teher alkotmányosságának elismeréséhez. Az AB tulajdonvédelmi felfogása ez utóbbi megközelítésen alapult. Ez az álláspont összhangban állt az Emberi Jogok Európai Egyezményével és az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélezésével. Az AB azt az álláspontot alakította ki, hogy a törvényen alapuló vételi jog nem eleve és minden körülmények között alkotmányellenes, de nem is eleve alkotmányos. A lakások törvényen alapuló vételi joga és tulajdonvédelme a lakástörvényben a vételi jog időtartamának jelentős megrövidítésével és az értékgarancia érvényesítésével alkotmányossá válhat. A lakásokra vonatkozóan tehát alkotmányos lehet a vételi jog törvénnyel való alapítása abban az esetben, ha az önkormányzat a vételi jog folytán elvesztett lakásokért olyan ellenszolgáltatást, illetve kártalanítást kap, amely garantálja, hogy vagyonaiban a lakások által képviselt érték megmarad. Az AB felfogása szerint nem lakás célú helyiségek esetében viszont a vételi jog alapítása szükségtelen és aránytalan megterhelése lenne az önkormányzati tulajdonnak. Kizárta a műemléképületekben lévő lakások esetében is a vételi jog előírását, az állam/önkormányzat műemlékvédelmi feladatainak elláthatósága érdekében. *Vörös Imre* párhuzamos indokolása figyelemre méltó. Álláspontja szerint „A tulajdonjog elvonása lehetőségének a tulajdonos – rendelkezési részjogosítványra vonatkozó akarati autonómiája kikapcsolásával való megteremtése a tulajdonjog fennállását (és nem gyakorlását érintő megterhelésként, korlátozásként már a tulajdonhoz való jog lényeges tartalmát érinti, hiszen

az állam az *alapjogi jogosult ezen alapjogi pozícióját szünteti meg.*” A vételi jog és a kisajátítás intézményének elhatárolását tartotta elengedhetetlennek, leszögezve, hogy „[A]z a tulajdonjog, amelyre nem vonatkozik sem a tulajdonhoz való jog, sem a kisajátítás garanciája, tehát amelyre nézve a forgalmi érték megtérítése mellett – kisajátítást megalapozó közérdek nélkül – tulajdonelvonás lehetséges, már nem tulajdonjog.”

Ily módon az alapjogi védelemről ettől az időponttól kezdődően az Alkotmánybíróság gyakorlatában nem eshet szó.

Az önkormányzati tulajdon alkotmányos védelmének tartalmát meghatározó 37/1994. (VI. 24.) AB határozatban⁶⁵⁸ az Alkotmánybíróság elvi élel mondta ki, hogy az állam csak az önkormányzati alapjogok alkotmányos korlátozhatóságára vonatkozó szabályok szerint szűkítheti, illetőleg a kisajátításra vonatkozó alkotmányi rendelkezések alapján vonhatja el a tulajdont, akár törvényi úton is. Ki kell emelni, hogy az Alkotmánybíróság önkormányzati alapjogként értelmezte ebben a tekintetben az önkormányzati tulajdonhoz való jogot. Annak állam által történő elvonása esetére az azonnali és feltétlen kártalanítás alkalmazásának kötelezettségét is kimondta, ha az önkormányzati tulajdon elvonására törvényi úton kerülne sor. Az alapjogi védelmet akként határozta meg, hogy ez csak az állammal szemben értelmezhető, így az önkormányzat jogainak védelmére jogosult az állammal szemben.

A hivatkozott alkotmánybírósági határozatok azon értelmezést támasztják alá, amely megerősíti az önkormányzati autonómia egyik kiemelt elemének a tulajdonhoz való jognak az alapjogi védelmét. A tulajdonjoghoz, mint alapjoghoz kötődő védelem kiterjed az önkormányzat, mint jogi személy tulajdonának védelmére is.

*3.5. Az Állami Számvevőszék önkormányzati vagyongazdálkodással összefüggő megállapításai*⁶⁵⁹

A mintegy 257 milliárd nyilvántartási értékű vagyon juttatása egyik fontos célkitűzése volt, hogy bevételi forrást teremtsen az önkormányzatok számára feladataik ellátásához, megteremtve a funkcionalitás és a vagyon mennyiségének összhangját. Az Állami Számvevőszék jelentéseiből nyomon követhető, hogy ez a típusú jogalkotás mennyiben váltotta be a hozzá fűzött reményeket, eredményesnek bizonyult-e. Az elmúlt évek infrastruktúra fejlesztései azt is eredményezték, hogy a helyi önkormányzatok jelentős

⁶⁵⁸ Az Alkotmánybíróság a gyógyszerügyi központok állami, illetőleg önkormányzati tulajdonával kapcsolatos különböző jogszabályok alkotmányossági vizsgálata tárgyában járt el.

⁶⁵⁹ Az Állami Számvevőszék vizsgálati tapasztalatainak általános megállapításáról készített összefoglaló elemzést LÓRÁNT Zoltán: A helyi önkormányzatok vagyongazdálkodása (Az államháztartás helyi szintjének vagyommérlegéről) c. tanulmányában. In: Új Magyar Közigazgatás 2011. IV. évf. no. 3 2-8.

mértékű üzemeltetési költséget, ezáltal források teremtésének kötelezettségét is magukra vállalták, amelyek az eladósodás folyamatában egyik tényezőként jelentkeztek.

Az Állami Számvevőszék az önkormányzatok pénzügyi helyzetének ellenőrzési tapasztalatai körében már a '90-es évek első felére vonatkozóan rögzítette, hogy a saját bevételek szerepe a finanszírozásban nem meghatározó, 1994-ben ez mindössze 16,8 %-ot tett ki. A saját bevételek kisebb része származhatott az önkormányzati vagyon hasznosításából. Általános megállapításként értékelhető, hogy erre elsősorban a jelentősebb vagyonnal rendelkező nagyobb települések esetében nyílt lehetőség, míg a kevesebb vagyonnal rendelkező települések esetében mind a vagyonhasznosítás, mind pedig a vagyonértékesítés lehetősége korlátozott volt, mivel nem vagy csak csekély mértékben állt a tulajdonukban olyan ingatlan, amelyet bérbeadás útján hasznosíthattak volna. A vagyonértékesítésből sem származhatott számottevő bevétel, mivel abban az időszakban nem volt az értékesíthető vagyon iránt fizetőképes kereslet.⁶⁶⁰

Az Állami Számvevőszéknek az önkormányzatok pénzügyi helyzetéről, gazdálkodásáról készített ellenőrzési jelentései minden esetben tartalmaztak megállapításokat az önkormányzati vagyon csökkenő mértékére, a vagyon „felélésére”, a jogi szabályozás, a nyilvántartás hiányosságára vonatkozóan. Javaslatokat fogalmaztak meg, többek között az egyensúlyi helyzetnek a forráshiány következtében szükségeszerű megbomlása miatt a helyreállíthatóság érdekében megteendő intézkedésekre. Az önkormányzati vagyon szerkezetének, vagyonhasznosítási és vagyon-nyilvántartási tevékenységének vizsgálatáról az ÁSZ 1999. éves ellenőrzési tervében foglaltak alapján készült átfogó elemzés.⁶⁶¹ Ez a Jelentés is tartalmazott adatot az önkormányzatok vagyonának nagyságrendjére vonatkozóan: a megalakuláskor kimutatott 257 milliárd nyilvántartási értékű vagyon a Jelentés készítésének időpontjában meghaladta a 2000 milliárd értéket. Figyelemre méltó – és a jelenlegi jogszabályi környezet elemzésekor is hangsúlyos – megállapítás az, amely szerint az önkormányzatok vagyonukat érintő döntéseiket általában eseti jelleggel hozták meg, nem vagy csak kisebb arányban vették figyelembe a közép-, illetve hosszú távú vagyongazdálkodás követelményeit. Szintén általánosan jellemző volt, hogy nem állt rendelkezésre maradéktalanul az önkormányzati vagyonról annak minden elemére kiterjedő értékelés, így a vagyonmozgások, a vagyon elidegenítése, de sok esetben még az új

⁶⁶⁰ 317 Jelentés az önkormányzatok pénzügyi egyensúlyi helyzetének ellenőrzési tapasztalatairól
<http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/2C7EA65E07C92E36C1256CB1004561CA?OpenDocument> (2012. 04. 30.)

⁶⁶¹ 0008 Jelentés a helyi önkormányzatok vagyonszerkezetének, vagyonhasznosítási és nyilvántartási tevékenységének vizsgálatáról
<http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/7368085F6E85E48CC1256CB100445681?OpenDocument> (2012. 05.02.)

vagyonelemek sem kerültek be hiánytalanul a vagyommérlegbe. Az értékelés számos esetben nem bizonyult pontosnak, így megbízható adatokat sem tartalmazhatott. A helyi és helyi kisebbségi önkormányzatok átfogó ellenőrzéséről 2001. júniusában készített jelentés is kiemelte, hogy „A vagyon változása, a vagyongazdálkodás eredményessége nem mutatható ki egyértelműen, mivel a mérlegekben szereplő vagyonelemek nem hozhatók közvetlen összefüggésbe a gazdasági döntésekkel, de az elért bevételekkel sem.”⁶⁶² Az önkormányzatok gazdálkodási rendszerének ellenőrzéséről az ÁSZ megállapította, hogy a helyi önkormányzatok könyvviteli mérlegben kimutatott vagyona 2005-2008 között 9861 milliárd Ft-ról 11 099 milliárd Ft-ra nőtt.⁶⁶³ Ez a vagyonnövekmény azonban együtt járt a kötelezettségek nagymérvű növekedésével is, a növekedés üteme ezen időszakban kétszeres, túlnyomó részben a hosszú távú kötelezettségek vállalásából, elsősorban kötvénykibocsátásból származott.

Az önkormányzatok tulajdona tekintetében egy 2012. áprilisi jelentés is nagyon hasonló megállapításokat tartalmaz. Eszerint nem keletkeztek olyan vagyonhasznosítási bevételek az önkormányzati szférában, amelyek a beruházások fedezetéül szolgáló források visszafizetését garantálnák.⁶⁶⁴ Növekedett tehát a rendelkezésre álló külső források bevonásával az önkormányzati vagyon, azonban az ezzel összefüggő kötelezettségvállalások komoly kockázati tényezőket hordoztak magukban.

A tulajdonnal való rendelkezés körében az önkormányzatok teljeskörű autonómiát élveztek, míg a gazdálkodás tekintetében sem érvényesültek olyan szabályozások, amelyek érdemben elejét vehették volna az önkormányzatok eladósodási folyamatának. Az időközben bekövetkezett változások – melyek közül kiemelendő az adóssághatár és az önkormányzati tulajdonra létesíthető vagyonkezelői jog intézményének bevezetése – nem eredményeztek az előbbieken ismertetett folyamatban érdemi módosulást.⁶⁶⁵

⁶⁶² Jelentés a helyi és a helyi kisebbségi önkormányzatok átfogó ellenőrzéséről 2001. június. 31. <http://www.asz.hu/jelentes/0113/jelentes-a-helyi-es-a-helyi-kisebbségi-onkormanyzatok-atfogo-ellenorzeserol/0113j000.pdf> (2012.05.02.)

⁶⁶³ Jelentés a helyi önkormányzatok gazdálkodási rendszerének 2008. évi ellenőrzéséről 2009. augusztus. 9. <http://www.asz.hu/jelentes/0927/jelentes-a-helyi-onkormanyzatok-gazdalkodasi-rendszerenek-2008-évi-ellenorzeserol/0927j000.pdf> (2012.05.02.)

⁶⁶⁴ A helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetének és gazdálkodási rendszerének 2011. évi ellenőrzéséről 2012. április. 18. <http://www.asz.hu/jelentes/1282/osszegzes-a-helyi-onkormanyzatok-penzugyi-helyzetenek-es-gazdalkodasi-rendszerenek-2011-évi-ellenorzeseiről/1282j000.pdf> (2012.05.02.)

⁶⁶⁵ Az adóssághatárát a Magyar Köztársaság 1996. évi költségvetéséről szóló 1995. évi CXXI. tv. vezette be 1996. január 1-jétől, míg a vagyonkezelői jogot a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. tv., az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. tv., valamint az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. tv. módosításáról rendelkező 2005. évi XCII. tv. iktatta be 2005. augusztus 31. napjától.

4. Az Alkotmány önkormányzati tulajdonra vonatkozó rendelkezésének továbbélése, az Alaptörvény hatályba lépésével összefüggő változások

Az Alkotmány módosításáról rendelkező 2011. évi CXLVI. tv. 1. §-a módosította a 12. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezést, amely alapján a helyi önkormányzati tulajdonnak az állam vagy helyi önkormányzat részére történő ingyenes átadásáról törvény rendelkezhet. A törvényhozói indokolás kizárólag a forráshiány kialakulására vezette vissza annak lehetőségét, hogy egyes önkormányzati tulajdonban lévő vagyoni elemek más önkormányzat, vagy az állam tulajdonába kerülhettek.⁶⁶⁶

Ezen szabályozást egészen 2013. december 31-ig alkalmazni kellett.

4.1. Önkormányzati tulajdon állami tulajdonba kerülése – törvény rendelkezése alapján

Az előzőekben hivatkozott alkotmányi rendelkezés gyakorlati érvényesülésére alkotott törvényt az Országgyűlés a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről.⁶⁶⁷ További példa az önkormányzati vagyon állami szervekre történő átszállására egy Esztergom városát érintő intézkedés-sorozat részeként megalkotott törvény.⁶⁶⁸ a és a legújabb intézkedés, valamint a települési önkormányzatok fekvőbeteg-szakellátó intézményeinek átvétele.⁶⁶⁹

Az önkormányzati tulajdon és a funkcionalitás viszonyában az előzőekben említetteken kívül más, eltérő rendezés is tapasztalható volt a járások kialakítása és a köznevelési intézmények állami fenntartásba vétele terén. Az államigazgatási hatósági feladatokat ellátó szervezetrendszer átalakítási folyamatában, a járások kialakításával összefüggésben a jogalkotó nem tulajdonjogot biztosít az állam számára, hanem ingyenes használatot a feladatok ellátásának időtartamára.⁶⁷⁰ Köznevelési feladat ellátása esetében az önkormányzat fenntartói és működtetői minőségbe is kerülhet: előbbi eset áll fenn, ha köznevelési szerződés

⁶⁶⁶ „A 2002-2010 közötti időszak kormányai folyamatosan csökkentették a helyi önkormányzatok támogatását, míg kötelezően ellátandó feladataik számát nem változtatták és nem nyújtottak további támogatást a fakultatívan vállalt feladatok ellátásához sem. A helyi önkormányzatok a korábbi feladat-ellátási színvonaluk fenntartása céljából jelentős hitelfelvételre kényszerültek, amelynek összege 2010-re meghaladta az ezermilliárd forintot. Ez az adósságállomány nemcsak az egyes önkormányzatok, hanem az egész ország számára elviselhetetlen terhet jelent, amely a gazdasági felemelkedés egyik korlátja. A törvény megteremti annak a lehetőségét, hogy az egyes önkormányzatok vagyonelemeket átadjanak az állam vagy más önkormányzat részére.”

⁶⁶⁷ 2011. évi CLIV. tv.

⁶⁶⁸ 2011. évi CLXXXVI. tv.

⁶⁶⁹ 2012. évi XXXVIII. tv.

⁶⁷⁰ 2012. évi XCIII. tv. 2. § (1) A települési önkormányzatok mindazon vagyona és vagyoni értékű joga leltár szerint, amelyek a jogszabály által meghatározott, átvételre kerülő államigazgatási feladatok ellátását biztosítják, 2013. január 1-jén a feladat ellátásának időtartamára a Magyar Állam ingyenes használatába kerül. Az államigazgatási feladat ellátását biztosító vagyon alatt az átvett államigazgatási feladathoz kapcsolódó valamennyi jogot és kötelezettséget, valamint ingó- és ingatlan-vagyont is érteni kell.

alapján lát el intézményfenntartói feladatot, utóbbi esetben pedig az állam által ellátott köznevelési feladathoz kapcsolódóan biztosítja az ingatlan és ingó vagyont, azzal a kötelezettséggel, hogy e feladatellátáshoz kapcsolódóan az üzemeltetési feladatokat is el kell látnia.⁶⁷¹

4.2. Az Alaptörvény rendelkezései

A 2012. január 1. napján hatályba lépett Alaptörvény a tulajdonjog gyakorlásával összefüggésben rögzítette, hogy a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat.⁶⁷² Meghatározta az önkormányzati tulajdon jellegét, köztulajdonnak minősíti, melynek kizárólagos funkciója az önkormányzati feladatok ellátása.⁶⁷³ Az önkormányzati vagyont a nemzeti vagyon részének minősíti, megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.⁶⁷⁴ Az önkormányzati tulajdonra mint a nemzeti vagyon részére is vonatkozik az az alaptörvényi rendelkezés, hogy azt csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, általában az értékarányosság követelményének figyelembevételével. Ezen követelmény alól csak törvény biztosíthat kivételt. Fontos továbbá azon szervezeti kör meghatározása is, amelyekkel az önkormányzati vagyon átruházására vagy hasznosítására vonatkozó szerződés köthető. Az Alaptörvény ebben a tekintetben a transzparenciát állítja középpontba: a szervezet tulajdonosi szerkezetének, felépítésének, valamint az átruházott vagy hasznosításra átengedett nemzeti vagyon kezelésére vonatkozó tevékenységének átláthatónak kell lennie.

4.3. A nemzeti vagyontörvény közjogi korlátozó rendelkezései

A nemzeti vagyon megőrzéséről, védelméről, a vagyonnal való gazdálkodás követelményeiről külön törvény rendelkezik.⁶⁷⁵ E törvényi szabályozás mellett az Möt. is tartalmaz szabályozást az önkormányzati vagyontulajdonra, mely rendelkezések 2012. január 1-jén léptek hatályba. Az Möt. részletezi az önkormányzat bevételi forrásait, rögzíti a tulajdonhoz való jog gyakorlásának rendjét, a vagyonkezelői jog intézményét, a vagyon nyilvántartására vonatkozó alapvető szabályokat. Továbbá – az állami vagyon átadásának közigazgatási úton

⁶⁷¹ 2011. évi CXCV. tv. 4. § 18. működtető: az a települési önkormányzat, amely a saját tulajdonát képező ingatlanban folyó állami köznevelési feladatellátáshoz kapcsolódó ingó és ingatlan vagyont üzemelteti.

⁶⁷² Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pont

⁶⁷³ Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdése

⁶⁷⁴ Alaptörvény 38. cikk

⁶⁷⁵ 2011. évi CXCVI. tv. a nemzeti vagyontörvényről.

történő útját lezárva – azt is rendezi, hogy az önkormányzatok állammal szemben támasztott tulajdoni igénye csak bírósági úton érvényesíthető.⁶⁷⁶

A nemzeti vagyon a közfeladatok ellátását szolgálja. Ennek következtében az állam és az önkormányzat, mint a közszolgáltatás nyújtásának alanyai között a nemzeti vagyont megosztásra került. A nemzeti vagyonra vonatkozó új szabályozás elfogadásával a jogalkotó célja egyértelmű: *„A nemzeti vagyon megőrzése és védelme érdekében a törvény alapelvi szinten kívánja lezárni az intézményesített vagyonfelélés eddigi gyakorlatát és a köz érdekében hosszú távú, általános védelmet kíván biztosítani a nemzeti vagyonra vonatkozóan.”*⁶⁷⁷

A nemzeti vagyon körén belül is több kategória került kialakításra, ez a specifikáció érintette az önkormányzati tulajdont is. A forgalomképtelen kizárólagos önkormányzati tulajdon tárgyait törvény határozza meg. A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon sem idegeníthető el, nem terhelhető meg, azonban vagyonkezelés, bérlet tárgya lehet ezen vagyonelemek köre, melyet az önkormányzat saját rendeletében bővíthet. A korlátozottan forgalomképes kategóriába tartozó vagyonelemek – a korábbiakhoz hasonlóan - önkormányzati rendeletben meghatározott feltételek szerint idegeníthetők el, illetve hasznosíthatóak. Bevezette a nemzeti vagyontörvény az üzleti vagyon kategóriáját is, amellyel, mint forgalomképes vagyonával az önkormányzat rendelkezik.

A nemzeti vagyontörvény hatályba lépése a helyi önkormányzatok számára kötelezettséget állapított meg a korábbi szabályozási rendszer áttekintésére és új elemek megjelenítésére. Az önkormányzat vagyongazdálkodási rendelete meghozatala során köteles figyelembe venni a nemzeti vagyonnak a forgalomképtelen törzsvagyonra és üzleti vagyonra irányadó rendelkezéseit. Kötelezettsége keletkezett arra nézve, hogy a korábban önkormányzati rendeletben forgalomképtelennek minősített vagyonából megjelölje azokat a tulajdonában álló vagyonelemeket, amelyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyontulajdonként forgalomképtelen törzsvagyonnak minősülnek. A törvény több helyen felhatalmazást ad a helyi önkormányzatnak egyes vagyontárgyak rendeletben történő átsorolására, így pl. rendeletben nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak (így forgalomképtelen törzsvagyonnak) minősíthet vagyontárgyakat. Az átminősítésre azonban csak törvényi felhatalmazás alapján, a törvény keretei között van lehetőség.

⁶⁷⁶ 2011. évi CLXXXIX. tv. VI. fejezet.

⁶⁷⁷ Indokolás a 2011. évi CXCVI. törvényhez.

Fennálló szerződéseit, társaságban meglévő érdekeltségeit, abból a szempontból kellett az önkormányzatoknak áttekinteniük, hogy a szerződő fél, illetve maga a gazdasági társaság megfelelt-e az átlátható szervezetre vonatkozó, a törvény által meghatározott előírásoknak. Közép- és hosszú távú vagyongazdálkodási tervet kellett készíteni, amely azt a célt szolgálja, hogy az önkormányzat vagyongazdálkodása az általa ellátott közfeladatokhoz igazodjon, eleget tegyen az egységes elveken nyugvó, átlátható, hatékony és költségtakarékos működtetés követelményeinek.

A 2012-ben hatályba lépett új szabályozás számos olyan rendelkezést vezetett be, amely az önkormányzati tulajdon védelmét szolgálja, ugyanakkor erősíti a tulajdonjog jogosultjának a vagyonnal kapcsolatos kötelezettségeit. Fontos rendelkezés a hosszabb távú tervezés immár törvényi szintű kötelezettségként való megjelenítése annak érdekében, hogy az önkormányzati vagyongazdálkodás meglapozottsága biztosítható legyen, elkerülhetővé váljanak a korábbi évek tapasztalatából ismert *ad hoc* jellegű döntések. Az eredményesség, hatékonyság követelményének alapelve áthatja a vagyongazdálkodást, amelynek fő rendeltetése a közfeladatok infrastrukturális hátterének biztosítása. Annak megítélésére, hogy az új jogintézmények mennyiben válhatnak alkalmas eszközeivé az önkormányzati vagyongazdálkodás ésszerűsítésének, jelenleg még nem áll rendelkezésre elegendő információ. Mindenesetre számos olyan rendelkezést tartalmaz a törvény, amely garantálhatja azt, hogy a vagyongazdálkodás szervesen illeszkedjen a tudatos településfejlesztés folyamatába és hatékonyabban szolgálja a közösségi szükségletek kielégítését.

5. Az önkormányzati gazdálkodás

5.1. A helyi önkormányzati gazdálkodás lényegi sajátosságai a rendszerváltozást követő időszakban

A helyi önkormányzatok gazdálkodási autonómiájával összefüggő legfontosabb tendenciák bemutatására ehelyütt a rendszerváltozást követő időszak jellemzőinek összefoglalásával kerül sor. A 19. század szabályozási környezet bemutatására, a tanácsrendszer korszakának legjellemzőbb vonásaira a korábbiakban már történt utalás, a rendszerváltozást követő időszak tendenciáinak elemzéséhez kiindulópontként a helyi önkormányzatok létrejöttének időszaka szolgál. Az önkormányzati gazdálkodás kereteinek kialakítására, a centralizált mechanizmus felszámolására a piacgazdaság kialakításával, a tulajdonviszonyok átalakulásával párhuzamosan került sor.

A gazdálkodási autonómia kérdéseit vizsgálva elsődlegesen le kell szögezni, hogy az 1980-as években kidolgozásra került, a tanácsrendszer egészének megújítását célzó kísérletek érintették a tanácsi gazdálkodás reformját is. Az állam szerepének visszaszorítására irányuló törekvések, a megyei tanácsok dominanciájával szemben a helyi önállóság megteremtése jelentette a gazdálkodási környezet megváltoztatásának summázatát. Az 1989-1990-es politikai változásokat követően a helyi közösségek körében megindult önállósodási folyamat az állami vagyon lebontásán túl alapvetően érintette a gazdálkodás megújítási igényének felszínre törését. Az 1990-es helyi önkormányzatokat érintő törvényi rendezés széles felelősségi körön alapult a helyi közszolgáltatási funkciókat illetően, ehhez szorosan illeszkedő pénzügyi-gazdálkodási szabályozási környezet kialakítása vált szükségessé. A pénzügyi szabályozásnak alapvetően igazodnia kellett az önkormányzatok által ellátott feladatokhoz, az ellátásukhoz szükséges forrásokat biztosítani kellett. Ugyanakkor annak feltételeit is megteremtette a jogalkotó, hogy az önkormányzatok a helyben képződő bevételek alapul vételével saját bevételekre is megfelelő nagyságrendben jogosulttá válhassanak. A helyi önkormányzatok esetében a korábban a tanácsi rendszert korábban jellemző kiadás-orientált szisztéma helyébe a forrásorientált gazdálkodási rendszer lépett, amely alapvetően a gazdálkodási autonómiára épített.⁶⁷⁸ A gazdálkodási környezet kialakításának főbb motívumai a következők szerint foglalhatóak össze. Az önkormányzatok gazdálkodására vonatkozó alapvető szabályokat törvényi szinten kellett rendezni, az önállóság, a kiszámíthatóság elveinek alapul vételével. A bevételi lehetőségek kihasználására megfelelő ösztönzés, bevételi érdekeltség kialakítása vált szükségessé, azzal együtt, hogy a központi költségvetés kiegyenlítő funkciót is betöltött a szűkösebb gazdasági potenciállal rendelkező helyi önkormányzatok részére. A kiemelt önkormányzati fejlesztésekhez forrást az állami költségvetés a címzett-és céltámogatási rendszer működtetésével biztosított. Összességében azonban az önkormányzati szféra számára többletforrás a központi költségvetésből nem állt rendelkezésre, az helyi közszolgáltatási feladatrendszer és az átadott források nem feltétlenül mutattak egyensúlyi helyzetet. Emellett azt is meg kell említeni, hogy az átadott eszközök aránya évről-évre csökkenő tendenciát mutatott.

⁶⁷⁸ A forrásorientált modell forráselemei a saját bevételek, a megosztott bevételek, a költségvetési támogatások, a társadalombiztosítási finanszírozás és a hitelfelvétel. A forrásorientált gazdálkodási szabályozási környezetben is többféle módszer kialakítására nyílhat mód, az 1990-es évek elején preferenciát élvezett a piacorientált modell, amely arra alapozott, hogy a helyi önkormányzatok fő bevételi forrásai a helyi gazdasági potenciál felhasználásával keletkezhetnek. Ez a típusú központi költségvetéstől való függetlenség jelenthette volna a tényleges autonómiát e nézet hívei szerint. PITTI Zoltán – VARGA Sándor: Az önkormányzatok vagyonosodási folyamata. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1996. 34-36.

Az önkormányzati autonómia egyik alapvető garanciája az önálló bevételszerzési lehetőség, amelynek kiemelkedik eleme a helyi adóztatás. A helyi adóztatást az AB eredeti, nem származékos alapjognak tekintette egy 1991-es döntésében, kiemelte azt, hogy az adóztatás jogát maga az Alkotmány osztotta meg az Országgyűlés és az önkormányzatok között.⁶⁷⁹ A forrásorientált modell egyes kiindulási sajátosságait tekintve leszögezhető, hogy a saját bevételi források viszonylag csekély, kiegészítő szerepet töltek be, kiemelkedő jelentőséggel, ebben a körben a helyi adók rendelkeztek. „*Nem valósult meg ugyanis az az elgondolás, hogy a központi adók háttérbe szorulása árán is kell növelni e forrás szerepét.*”⁶⁸⁰ A helyi adókról szóló törvényi rendelkezés⁶⁸¹ a vagyoni típusú adók, a kommunális jellegű adók, az idegenforgalmi adó és a helyi iparüzési adó kivetésének lehetőségét teremtette meg. A helyi adók kivetésének lehetőségét a helyi önkormányzatok kezdetben kellő óvatossággal mérlegelték. Az első néhány év adataiból az is kiderült, hogy a helyi adóbevételek több mint fele a fővárosban és Pest megyében keletkezett.⁶⁸² A helyi adóztatás ugyanakkor egyenlőtlenséget eredményezhet az önkormányzatok között, hiszen távolról sem azonos gazdasági háttérrel rendelkeznek az egyes települések. Az egyenlőtlenségek kiküszöbölésére már kezdetől fogva az állam kompenzációs mechanizmusokat működtetett. Az ellentételezés azonban nem vezethet a differenciák teljes eltüntetésére, mivel az akár a fejlődés gátjává is válhat.

Az önkormányzati saját bevétel a gazdasági önállóság fokát jellemzi, amennyiben a saját források csökkennek, úgy az önkormányzatok feletti állami befolyás lehetősége növekedhet.⁶⁸³

A helyi önkormányzatok költségvetésében lényegi szereppel a magánszemélyek jövedelemadója rendelkezett, amely az elmúlt időszakban, a normatív finanszírozási rendszer működtetésének időszakában, különböző mértékben illette meg az önkormányzatokat. Az első három évben 100 %-ban önkormányzati bevételi forrást képezett, majd a normatív finanszírozási rendszer egyes összetevőinek változásával összefüggésben csökkent a részesedés mértéke. A feladatfinanszírozás bevezetését megelőző utolsó évben, 2011-ben a részesedés mértéke 40 % volt.⁶⁸⁴

⁶⁷⁹ 67/1991. (XII.21.) AB határozat

⁶⁸⁰ PITTI – VARGA (1996) 36-37.

⁶⁸¹ 1990. évi C. tv. a helyi adókról, kihirdetve: 1990. december 30.

⁶⁸² 1994. január 1-jei adat szerint a 3.136 önkormányzat közül 1.578 vezetett be helyi adót. PITTI-VARGA (1996) 39.

⁶⁸³ KECSŐ Gábor: Az önkormányzati bevételhez való alapjog tartalma. In: Tanulmányok Nagy Tibor tiszteletére (szerk. Simon István) Szent István Társulat Apostoli Szentszék Könyvkiadója, Budapest, 2009. 105.

⁶⁸⁴ A Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről szóló 2010. évi CLXIX. tv. 38. § (1) bekezdés

Az átengedett bevételek körében érdemi szereppel a gépjárműadó jellemezhető, amely kezdetben szintén 100 %-os mértékben képezte a helyi önkormányzatok bevételét, 1992-től került sor a gépjárműadó megújítására, ezzel együtt már csak fele részben képezett önkormányzati bevételt. Sajátos részt képviseltek az illetékek, amelyek nem képviseltek komoly nagyságrendet az önkormányzatok költségvetésében, kivéve a megyei önkormányzatokat, amelyek működtetése a normatív támogatásokon túlmenően az illetékbevételekből történt.

A forrásorientációra épülő rendszer leglényegesebb elemét a normatív állami hozzájárulások képezték, a helyi önkormányzatok bevételei közül meghatározó részt képviseltek. A normatív alap az egyes önkormányzatok számára átláthatóságot jelentett, garanciát az azonos mértékű támogatásra, az esélyegyenlőség érvényesülésére. A támogatás alanyi jogon megillette az önkormányzatokat, a jogcímeiket és a támogatások mértékét a mindenkorai költségvetési törvény tartalmazta. Az állami normatív finanszírozás előre kiszámítható bevételi forrást képezett az önkormányzat működésében, amelyet a települések lakosságával, egyes korcsoportokkal, intézményi ellátottakkal arányosan állapított meg a települési és területi önkormányzatok számára az Országgyűlés. Lényeges kiemelni, hogy a normatív állami támogatások esetében nem érvényesült felhasználási kötöttség, ez a támogatási forma egyfajta redisztribúció eredménye volt.⁶⁸⁵

Megállapítható azonban, hogy már az 1990-es évek közepére kiütköztek az egyes álláspontok szerint túlzott decentralizációból fakadó negatív hatások. A rendszerben egyszerre voltak jelen a feladatok ellátásához szükséges források elégtelensége és a kihasználatlan kapacitások. Mindez párosult a helyi önkormányzatok számára jelentős önállóságot biztosító gazdálkodási szabályozórendszerrel, amely az eladósodási folyamatnak sem tudott gátat vetni.

5.2. A gazdálkodás specifikumai 2010 után

A 2010-et követő markáns változások elsődleges kiváltó oka a helyi önkormányzati funkciókat érintően az önkormányzatok eladósodása, különösen a megyei önkormányzatokat érintően. Az eladósodási folyamat nem csupán a 2007-2009 közötti gazdasági válság eredményeként jelentkezett, hanem leginkább a megyei jogú városi és megyei önkormányzatok által eszközölt kötvénykibocsátások következménye. A helyi önkormányzatoknak kiegészítő források váltak elengedhetlenné kötelező feladataik ellátásához, ugyanúgy szükséges fejlesztéseik fedezetére, de önként vállalt feladatok

⁶⁸⁵ „...a képződő központi adóknak csak korlátozott mértékű helyben hagyása lehetséges annak érdekében, hogy a széles felelősségű, és nagy számú önkormányzatok mindegyike számára garantálni lehessen a közszolgáltatásaihoz a megfelelő jövedelmi viszonyokat.” PITTI-VARGA (1996) 43.

ellátásához is alkalmazták a fedezet előteremtésére ezt a pénzügy eszközt. Az új szabályozás ezen tendencia megakadályozására számos új rendelkezést vezetett be, amelyek közül a legfontosabbak: a differenciált hatáskör-telepítés elve, a kötelezően ellátandó közfeladatok esetén a kötelező társulás előírásának lehetősége, a feladatfinanszírozási rendszer.

A helyi önkormányzati rendszer átalakítása ebben az időszakban egy decentralizált szisztéma keretei között megvalósult helyi közfeladat-centralizációs folyamatként értelmezhető. A változások legfontosabb elemei nyomon követhetőek a helyi önkormányzatok gazdálkodására vonatkozó és a szakágazati jogalkotásban is. Az új, a közfeladatok ellátásában nagyfokú centralizációt eredményező szabályozási rendszer szorosan összefügg a helyi önkormányzatok pénzügyi konszolidációs folyamatával is. A pénzügyi és költségvetési pozíciók változásával kapcsolatos szakértői tanulmányok⁶⁸⁶ alátámasztják, hogy az államosított szolgáltatások esetében a helyi önkormányzatok kevésbé képesek befolyásolni a közszolgáltatások nyújtását. A jogalkotó az ágazat jogszabályokban ugyan szabályozza a befolyásolás lehetséges eszközeit, azonban kétséges, hogy a szolgáltatások színvonalára mennyire képesek hatni a helyi testületek. Ilyen eszközök lehetnek: a javaslattételi lehetőség, a hozzájárulás megkövetelése, az előzetes tájékoztatás, a meghatározott időnként aktuális jelentési kötelezettség és a kölcsönös együttműködés.

A korábbi Alkotmánnyal szemben az Alaptörvény új költségvetési és pénzügyi előírásokat is tartalmaz. Az új gazdasági alkotmány explicite meghatározza a költségvetési gazdálkodás alapelveit, ugyanakkor jelentős korlátozási lehetőséget biztosít a helyi önkormányzatok kötelezettséget keletkeztető jogügyleteire nézve, amennyiben az a Kormány jóváhagyásához köthető. Az Alapvetés c. fejezet N) cikke kötelezi az önkormányzatokat a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvének betartására. Az állam c. fejezet 34. cikk (5) bekezdésében foglaltak szerint törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti. A 2011. évi CXCVI. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról tartalmazza a kölcsönfelvételre vonatkozó részletes szabályokat.

A pénzügyi-gazdálkodási szisztéma kapcsán a funkcionalitás is elemzésre szorul. Az új önkormányzati szabályozó rendszer a helyi közügyek szabályozási szisztémáját illetően konzisztens a korábbiakkal a helyi önkormányzatok feladatrendszerét illetően, azonban lényegi eltérések mutathatóak ki a tényleges közszolgáltatási feladatok ellátási

⁶⁸⁶ SZAMEL (2012) 28.

kötelezettségében. A kötelező és az önként vállalt feladatok – hasonlóan a korábbiakhoz - szétválasztásra kerültek egymástól.⁶⁸⁷ A generális klauzula, az általános hatáskör elve továbbra is meghatározó a helyi önkormányzatok funkcionalitásában. A kötelező feladatok törvényi szinten kerülnek meghatározásra, az Mötvt a kötelező közszolgáltatások körében ellátandó feladat-és hatásköröket példálózó jelleggel sorolja fel. Az önkormányzatok jogállását, feladat- és hatáskörét meghatározó törvény keretjellegű rendelkezéseit tartalommal az ágazati jogszabályok töltik ki, úgymint a nemzeti köznevelésről szóló törvény, a szociális igazgatásról szóló törvény, a különböző helyi közszolgáltatásokról rendelkező jogszabályok. A köznevelés-közoktatás alapvető feladatai az óvodai nevelés kivételével kikerültek a helyi közügyek köréből. Változások következtek be a kulturális-közművelődési szolgáltatások terén, a múzeumok fenntartása a megyék hatásköréből a települések hatáskörébe került. Hasonló folyamat játszódott le a közkönyvtárak esetében is. Szintén alapvető módosulás következett be a humán-közszolgáltatások szociális és az egészségügyi intézményeit illetően, a szociális és egészségügyi alapellátás kivételével valamennyi feladat az állam felelősségi körét képezi. Korábban a megyei önkormányzatok tartották fenn a középiskolákat, a szakközépiskolákat, a kollégiumokat, múzeumokat, könyvtárakat és levéltárakat, az egészségügyi szakellátást nyújtó intézményeket, idősek bennlakásos otthonait. Az állam elvonta a megyéktől ezen fenntartói jogokat és a megyei önkormányzati intézmények feladatellátását szolgáló vagyont államosította. A közoktatás teljes rendszere államosításra került. Változások következtek be a közszolgáltatások területén, különösen a szolgáltatók tulajdonosi szerkezetét és a szolgáltatási díj megállapítását illetően. A közszolgáltatások nyújtása kötelező feladat, de törvény követelményeket határozhat meg azokkal az állami, önkormányzati többségi tulajdonban álló társaságokkal szemben, amelyek közszolgáltatást nyújtanak. Ez a helyzet pl. az egészséges ivóvízellátás, a szennyvízelvezetés, hulladék ártalmatlanítás területén. Még egy alapvető változásról érdemes említést tenni: a helyi önkormányzatok a közösségi kommunális szolgáltatások területén nem rendelkeznek ármegállapítási hatáskörrel, annak ellenére, hogy az ellátási felelősségi település hatáskörben van. A szolgáltatások fenntarthatóságát, az ellátás színvonalát alapvetően befolyásolják a szolgáltatásból származó díjbevételek. Az árhatósági jogkör állami centralizálása több közszolgáltatás terén is komoly nehézségeket okozott a közelmúltban.

Ami az önként vállalt feladatokat illeti, az Mötvt. korlátot határoz meg, hiszen az önként vállalt feladatok ellátása nem veszélyeztetheti a kötelező feladatok ellátását. Ezáltal

⁶⁸⁷ A helyi önkormányzati feladat-és hatáskörökről bővebb elemzés olvasható: HOFFMANN István (2013) 7-8., 10-18.

nyilvánvalóan szűkebb teret biztosít a helyi érdekű olyan közügyek igazgatásának, amelyek nem minősülnek kötelező feladatnak. Ezzel párhuzamosan pénzügyi szempontból is korlátozott az önként vállalt feladatok ellátása, feltétel ugyanis, hogy a helyi önkormányzat csak abban az esetben vállalhat fel önként feladatot, ha saját forrás, illetve külön erre a feladatra célzottan rendelkezésre álló központi forrás a finanszírozás alapja. A saját forrásnak azért van különös jelentősége, mert a helyi önkormányzat a kötelező feladatait a feladatfinanszírozás keretében felhasználási kötelezettséggel juttatott állami támogatásból fedezheti legfőképpen, mivel 2013-tól a szabad felhasználású állami támogatások megszüntetésre kerültek. Fontos kiemelni a kölcsönfelvétel korlátozásának bevezetését is. A pénzügyi reformok legfőbb kiváltó oka a helyi önkormányzati gazdálkodás szabályainak szigorítása, a költségtakarékos szemlélet erősítése volt.

5.3. Pénzügyi és költségvetési feltételek

Az önkormányzati gazdálkodás tekintetében is fokozottabb állami beavatkozást eredményezett az önkormányzati kötelezettségvállalások, kölcsönfelvételek esetében a Kormány által gyakorolt előzetes engedélyezési hatáskör, amelyre számos példát találhatunk a Nyugat-európai országok gyakorlatában.

Az Alaptörvény Alapvetésének N) cikke általános követelményt fogalmaz meg a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvének érvényesítésére vonatkozóan, amely új elem az alkotmányos szabályozás terén. A helyi önkormányzatok kötelezettsége ezen általános elv érvényesítése, melyet a helyi önkormányzatok feladataik ellátása során kötelesek tiszteletben tartani. Az Alaptörvény pénzügyi szabályozási körébe tartozó, a 34. cikk (5) bekezdésében rögzített rendelkezés, amely törvény alkotására biztosít lehetőséget a jogalkotó számára az önkormányzat kölcsönfelvétele, kötelezettségvállalása feltételeinek meghatározásához a következők szerint: „(5) Törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti.”.

A helyi önkormányzati pénzügyi reform nem képezte az Alaptörvény szabályozásának tárgyát, az erre vonatkozó lényegi rendelkezéseket az Möt., a stabilitási törvény, valamint az államháztartási törvény tartalmazza részleteiben, míg az adósságkonszolidációs folyamatot pedig az éves költségvetési törvények rendezték. Fontos megjegyezni, hogy az adósságkonszolidációs folyamat több lépésben zajlott le a helyi önkormányzati rendszerben. Első lépésként a megyei önkormányzatok konszolidálására került sor, majd ezt követte a

települések konszolidációja, amellyel párhuzamosan a helyi önkormányzatoktól az állam a feladatellátás felelősségét is átvette. Az adósságkonszolidáció a magyar önkormányzatok kétharmadát érintette, megközelítőleg kétezer helyi önkormányzatot. Az adósságok teljesítését az állam vállalta át.

Összegezve az a következtetés vonható le, hogy a helyi önkormányzathoz való alapjog teljes egészében nem volt biztosított az elmúlt több mint huszonöt évben, elsősorban a tulajdon nem volt képes hatékonyan biztosítani a magas szintű közszolgáltatások nyújtását. A költségvetés évről-évre megállapíthatóan megszorításokat tartalmazott, reálértékben, ez utóbbi körülmények vezettek az eladósodási folyamat megindulásához. A helyi adók és más egyéb bevételi források növelése nem biztosítottak megfelelő megoldást a pénzügyi helyzet romlásának megakadályozásához. A helyi önkormányzatok helyzete még nehezebbé vált a devizalapú kölcsönök igénybe vételével.

8. fejezet

Záró gondolatok

A záró gondolatok körében összegzem a vizsgált témaköröket illetően megfogalmazott legfontosabb következtetéseket, amelyek alapul szolgálhatnak a végső következtetések levonásához.

A dolgozat fókuszában a rendszerváltozást követően a közjogi reform egyik fontos intézményeként kialakított helyi önkormányzati rendszer egyes kérdéseinek elemzése állt, kardinális kutatási kérdésként az Alaptörvény hatályba lépésével párhuzamosan, majd azt követően több időpontban hatályba lépett új önkormányzati szabályozási rendszer vizsgálata jelent meg. Az elemzés azokat a témaköröket, dilemmákat érintette, amelyek a helyi önkormányzatok közigazgatási autonómiájának lényegi elemeit képezik és választ adhatnak azokra a kérdésekre, amelyek az általános hatáskörű, széleskörű felelősséggel felruházott decentralizált önkormányzati rendszerben bekövetkeztek.

A kutatás hipotéziseként megfogalmazott feltételezés, mely szerint egy erőteljes centralizációs folyamat indult be a korábban helyi közügynek minősülő önkormányzati közszolgáltatások ellátásában, azoknak a kérdéseknek a vizsgálatával válaszolhatók meg, amelyeket a dolgozat érintett: a helyi önkormányzathoz való jog, az önkormányzatok működésének és döntéseinek államigazgatási felügyelete, az önkormányzati jogok védelme, valamint a tulajdonhoz való jog gyakorlása és a gazdálkodás önállósága.

A helyi-területi önkormányzati rendszer 1990-től kialakult formája, majd a 2012 évtől bekövetkezett változások tanulmányozásának egyfajta kiindulópontja az önkormányzati autonómia történeti vonalának felvázolása. A történeti múlt ismeretének, az egyes jogintézmények összehasonlításának lehet létjogosultsága, amennyiben azonban párhuzamot kívánunk vonni, úgy rendkívül körültekintően szükséges eljárni. A dolgozaton ugyanakkor zsinórmértékként vonulnak végig a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának a helyi demokráciával összefüggő alapelvei és alapértékei, amelyek viszonyítási pontként szolgálnak a hazai önkormányzati rendszer értékelése során. Le kell szögeznünk azonban azt, hogy a Charta nemzetközi szerződésként funkcionál, keretjellege az alapértékek mentén rendkívül változatos megoldásoknak biztosít teret.

1. Összegezés

1.1. A történeti hagyományok

A helyi önkormányzatiság csírája, majd egyes fejlődési fázisai történeti kontextusban vizsgálva elsődlegesen a vármegyei autonómia kialakulásának folyamataként írható le, tekintettel arra, hogy a települési autonómia egészen a Kiegyezést követő rendezésig magánjogi autonómiaként volt értelmezhető. A közjogi jogállás megszületése az 1848-as törvényhozáshoz, majd igazán az első törvényhatósági, illetőleg a községi törvényhez kötődik. A vármegyei autonómia fokozatos fejlődés eredményeként a királyi vármegyék kialakításától a nemesi vármegyék térnyerésének erőteljessé válásán keresztül jutott el az alkotmányosság védőbástyájának szerepköréhez.

A magyar önkormányzatiság e szűk körű történeti feldolgozása arra a tényre mutat rá, hogy a rendszerváltozást követően kialakult önkormányzati rendszer alapvetően más politikai filozófiára épített, mint a 19. század végi önkormányzati jogállást rendezően létrehozott önkormányzati struktúra. Ebből eredően a polgári kor önkormányzatisága történeti hagyományainak folytonossága, továbbélése csekély mértékben, egyes szűk területeken támasztható alá.

A rendszerváltozást követően kétszintű önkormányzati rendszer alakult ki ugyan, azonban a történeti hagyományokkal szemben – éppen a szovjet típusú, ugyan kétszintű, de az önkormányzatiságot nélkülöző tanácsrendszerrel való szakítás eredményeként –, a megyék szerepe eliminálódott, korábbi államigazgatási funkciójukat elvesztették, koordinatív-integratív szerepkört nem tölthettek be, a területfejlesztés területén meghatározó funkciójuk is csak időlegesen érvényesülhetett. A 2011. évben elfogadott új önkormányzati szabályozás hozhatott volna változást ezen a területen, hiszen az Mötvt. alapján a megyei önkormányzat a fő letéteményese területi szinten mind a területfejlesztésnek, a területrendezésnek, a vidékfejlesztésnek, mind a területi koordinációnak –, egyelőre azonban a centralizált forrásfelhasználás jellemző, így a szükséges pénzügyi források hiánya gátolja ennek a szerepkörnek a betöltését. A szigorúan centralizált felügyeleti rendszer sem került átvételre, amely a Kiegyezést követő, különösen a második törvényhatósági törvény szabályozási struktúrája szerint kiteljesedett szisztémát jellemezte. Az előzetes engedélyezés, utólagos jóváhagyás intézményrendszere rendkívül szűk körben érvényesül a jelenlegi önkormányzati rendszerben, a törvényességi ellenőrzést felváltó törvényességi felügyelet sem viseli azokat a sajátos jegyeket, amelyek a 19. század végétől érvényesültek.

1.2. A rendszerváltozást követően kialakult önkormányzati struktúra

A rendszerváltozást követően a népszuverenitás elvén álló, liberális alapokon nyugvó önkormányzati struktúra alakult ki, amely az általános felhatalmazás elvén nyugodott. A helyi önkormányzás természetjogi megközelítése, kollektív alapjogi értelmezése érvényesült, a helyi közösség által választott képviselő-testület gyakorolta a helyi önkormányzáshoz való jogot. Az önkormányzati autonómia érvényesült – *inter alia* – a helyi közügyek szabályozása és igazgatása, a gazdálkodás, a társulások, továbbá a szervezetalakítási szabadság területén.

Kiemelkedő a szabályozásban, hogy valamennyi település önállóan vált a helyi önkormányzáshoz való jog alanyává, minden egyes település azonos jogokat élvezett és azonos funkciókat gyakorolt, a feladat-és hatáskör meghatározásában a település lakosság száma, közigazgatási területe, gazdasági teljesítőképessége alapján semminemű differenciálásra nem került sor, holott ennek törvényi háttere adott volt. Ez a körülmény a források elégtelen voltára tekintettel természetszerűleg vezetett az önkormányzati rendszerben megjelenő feszültségekhez, majd az államháztartás alrendszereként az önkormányzati szféra eladósodásához, a rendszer fenntarthatóságának megkérdőjeleződéséhez.

Az önkormányzatokra vonatkozó jogalkotás a rendszerváltozást követően az európai alapértékek érvényesítésére törekedett. Ugyan hazánk csak 1990-ben vált az Európa Tanács tagjává, a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának a hazai jogrendbe történő átültetésére 1997-ben került sor, az autonómia alapértékei, a decentralizáció és a szubszidiaritás elve már az önkormányzati rendszerre vonatkozó normaanyag előkészítése során megjelentek. A helyi demokrácia princípiuma meghatározó szerepet játszott a rendszerváltást követően a magyar társadalomban.

Az önkormányzáshoz való jog értelmezését a Charta követelményrendszerébe ágyazva végeztem el, majd a joggyakorlat elemzése során az Alkotmánybíróság döntéseit vettem alapul, rendes bírósági gyakorlat hiányában. Az egyes esetek tanulmányozásának eredményeképpen megállapíthatóvá vált, hogy a joggyakorlatra a Charta nem rendelkezett és napjainkban sem rendelkezik meghatározó befolyással. Ez az állítás alátámasztható egyrészt azzal, hogy nem vált gyakorlattá a Chartára való hivatkozás, másrészt pedig a Chartában foglalt alapértékek sem kerültek értelmezésre az egyes döntések indokolásának megalapozása során. A helyi demokrácia állapota hazánkban az Európa Tanács Kongresszusa nézőpontjából, annak értékelése alapján került bemutatásra.

1.3. Nemzetközi kitekintés, uralkodó tendenciák.

A nemzetközi kitekintés során a decentralizáció elméleti megalapozása és a gyakorlati tapasztalatok sajátosságai kerülhettek bemutatásra. Az elemzés nem tér ki a centralizáció államszervezési elve érvényesülésének vázolására, valamint nélkülözi az Európán kívüli államokban ható decentralizációs törekvések elemzését, mindössze felvillant néhány jellemző példát. Az Európai Unió kohéziós politikájának eredményeként a decentralizáció, a szubszidiaritás követelményének érvényesülése és az önkormányzatok európaizációs folyamata élesen nem választható külön, ezért törekedtem arra, hogy rávilágítsak az önkormányzatok e folyamatban betöltött szerepére.

A Nyugat-európai államokban a II. világháborút követően az önkormányzatokat érintő reformok terén egyrészt azonosítható a decentralizációs törekvés, másrészt pedig megjelentek a New Public Management irányzat által indukált átalakítási folyamatok. E két tendencia időben és módszereiben világosan nyomon követhető, éppen ezért néhány jellegzetes mintát vázoltam fel ennek bizonyítására, úgymint az Egyesült Királyság, a Német Szövetségi Köztársaság, Franciaország és Svédország reformfolyamatai. A II. világháborút követő európai tendenciák a hazai önkormányzati rendszerre természetesen nem vetíthetők ki, bár tartalmilag hasonló folyamatokról tanúbizonyságot szerezhettünk. A napjainkban zajló centralizációs folyamatok azonban kevésbé illeszkednek Európa néhány államában nyomon követhető tendenciákhoz, más oldalról pedig a hazaihoz hasonló erőteljes recentralizációs folyamatok más államokban nem mutathatók ki.

1.4. Az államigazgatási felügyelet

A helyi önkormányzatok működésében megnyilvánuló állami ellenőrzés különböző formáiba nyújtott betekintést a fejezet. A kormányzati ellenőrzésnek két elv szab gátat, egyrészt az önkormányzatiság elve, másrészt pedig a felügyeleti elv. Az államigazgatási felügyelet gyakorlása során különféle modellek vázolhatók fel, úgymint a francia rendszer, a német teória, az angolszász, valamint a decentralizált minta. A különböző felügyeleti modellek vázlatának alapját az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Ajánlása, valamint a Helyi és Regionális Demokrácia Bizottságának Jelentése képezte.

A fejezet kitért az önkormányzatok feletti felügyelet európai integrációval összefüggő változására, amelynek kapcsán az Európai Unió Bíróságának esetjogából is bemutattam néhány jellegzetes ügyet. Rámutatott e rész arra is, hogy az önkormányzatok, valamint a helyi és regionális hatóságok esetleges jogsértő tevékenységéért, döntéseiért, jogalkotásáért közvetlenül az állam felel. Érzékeltetésre került továbbá az a körülmény is, hogy a hazai

önkormányzati jogi környezet nincs felkészülve az ilyen típusú ügyek lehetséges következményeinek kezelésére.

A fejezetben a magyar önkormányzati felügyeleti rendszer sajátos ismertetőjegyeinek körvonalazásának eredményeként megállapításra került, hogy ugyan szigorodott az önkormányzatok működése, döntései feletti államigazgatási felügyelet, azonban továbbra is az utólagos ellenőrzésnek van létjogosultsága. A felügyelet eszközei kiszélesedtek, azonban továbbra sem tartalmaz erőteljes beavatkozási lehetőségeket a jogszabálysértő intézkedések hatályosulásának megakadályozására. A legerősebb felügyeleti eszköz, az aktuspótlás intézménye ugyan Európában egyedülállónak minősíthető, azonban megfelelő bírósági kontroll áll az érvényesülés szolgálatában.

1.5. Az önkormányzati jogvédelem

Az önkormányzati jogvédelem problematikájának vizsgálata kapcsán az elsődleges kérdés az, hogy az önkormányzathoz való jog milyen tartalmat hordoz, ez a tartalom milyen változáson ment keresztül. Az 1990-es években uralkodó alapjogi megközelítésből kiindulva juthattunk el az Alkotmánybíróság értelmezése nyomán addig a pontig, amikor az AB 1996-ban szakított az alapjogi felfogással és hatásköri csoportokként értelmezte az alapjogokat. Napjainkban az Alaptörvény nem említi önkormányzati alapjogokat, így a helyi önkormányzathoz való jog nem élvez alkotmányos védelmet.

A fejezetben bemutattam a jogvédelem lehetséges területeit, a hatékony jogorvoslással kapcsolatban érvényesülő követelményeket, valamint elemzésre kerültek az önkormányzatok számára rendelkezésre álló alkotmánybírósági és bírósági jogvédelmi eszközök, eljárások. Az alkotmánybírósági jogvédelmi eszközök vizsgálata eredményeként megállapítható, hogy az önkormányzathoz való jog alkotmányos védelmének megszűnésével, valamint az utólagos normakontroll indítványozói körének leszűkítésével a jogvédelem hatékonysága eliminálódott, egyedüli jogvédelmi eszközként az alkotmányossági panasz állhat esetlegesen a jövőben az önkormányzatok rendelkezésére. A bírósági jogvédelem körében azoknak az eszközöknek a vizsgálatára került mindössze sor, amelyeket az Möt. biztosít.

Kitért a fejezet a Charta jogvédelemmel kapcsolatos előírásainak elemzésére is, néhány kiragadott példával (Egyesült Királyság, Német Szövetségi Köztársaság, Dánia, Franciaország, Norvégia) igazolva azt, hogy a Charta rendelkezéseinek való megfelelés variábilis jogvédelmi modellek működtetésével teljesíthető.

1.6. A helyi közügyek, szervezeti és működési autonómia

Az Alaptörvény és az Möt. rendelkezéseinek összevetésével, az önkormányzatokra vonatkozó rendelkezések tanulmányozásával levonható az a következtetés, hogy a 2010 utáni időszakban egy határozott centralizációs folyamat részeként olyan nagymértékű változások következtek be, amelyek az önkormányzati autonómia leglényegesebb részének, a helyi közügyeknek a mibenlétére gyakorolt meghatározó befolyást. A helyi közügyek, a szervezeti autonómia, valamint a szabályozási és a funkcionális autonómia kérdéseit vizsgálva megállapítható, hogy a helyi közügy tartalma a helyi közszolgáltatások centralizációjával jelentős mértékben változott, ehhez kapcsolódóan a szabályozási és a funkcionális önállóság tere is szűkült.

1.7. A gazdálkodási önállóság

A fejezet részletesen kitért a funkciók és a pénzügyi források decentralizációjának összefüggéseire, majd az autonómia kérdését vizsgálta az Európa Tanács dokumentumaiban. A gyakorlati érvényesülés elemzéséhez szükséges az Európa Tanács tevékenységének bemutatása, a tagállamok számára nyújtott Ajánlások követelményrendszerének ismertetése. Egyértelműen megállapítható azonban, hogy a hazai helyi önkormányzati szisztéma 2010 után történt átalakulása nem tekinthető a 2008-as világgazdasági válság kezelésére tett intézkedések sorozatának.

Az önkormányzati tulajdon kialakulásának, védelmének rendszere áttekintésre került, kitérve azokra a közjogi korlátokra, amelyek érvényesülnek az önkormányzati tulajdon osztályozásában, hasznosításában, elidegenítésnek mechanizmusában. Részletes történeti áttekintés teszi színesebbé a tulajdonnal való rendelkezés egyes kérdéseit.

Az önkormányzati gazdálkodás, a gazdálkodási autonómia terén a rendszerváltozástól napjainkig tartó időszakban ható tendenciák is bemutatásra kerültek. Az egymást követő időszakok sajátosságait tekintve megállapítható, hogy a rendszerváltást követően a korábbi kiadásorientált rendszert egy forrásorientált szisztéma vette át, majd e normatív rendszert váltotta fel 2012-től az önkormányzatok által kötelezően ellátandó feladatokhoz szigorúan hozzárendelt feladatfinanszírozási rendszer, amely összességében nem a gazdálkodási autonómiát, a bevételorientált gazdálkodást helyezte előtérbe. Ez a tendencia természetesen szoros összefüggést mutat a kialakult önkormányzati rendszer ellentmondásaival, a költségvetési-gazdálkodási rendszerben megmutatkozó problémákkal, melyek végső soron az önkormányzati rendszer eladósodását eredményezték.

2. Következtetések

Az önkormányzatiság mibenléte elsődlegesen politikai döntés kérdése, a hatáskörmegosztás, az önkormányzatok mérete, felépítése, a közjavak felosztása, a közszolgáltatások nyújtása soha nem csak az önkormányzatiságot érintő kérdés, hanem egyben ideológiai elhatározás is. A területi decentralizáció, az önkormányzatiság a modern állami berendezkedés alapértéke, ezért a participáció, a közügyekben való részvétel, a szubszidiaritás elvei mentén az önkormányzatok helyzetének rendezése, a népfelség helyi-területi szintű érvényre juttatása alapvető kérdése a helyi demokrácia kiteljesítésének.

A területi alapon szerveződő önkormányzatok helyi igazgatásban, a helyi közszolgáltatások nyújtásában betöltött szerepének újra gondolása elengedhetetlen, a helyi igények artikulálására alkalmas területi közösség működése az állam, a központi kormányzat alapvető érdeke. A jelenlegi, erős központi állami teóriával szemben létezhet más koncepció is, nevezetesen a demokratikus választott önkormányzatok autonómiájának megerősítése. A cselekvésre képes és alkalmas önkormányzatok autonómiájának kiteljesítéséhez elengedhetetlen az önkormányzati feladatrendszer ismételt felmérése, a helyi közügyek tartalmának újragondolása. A helyi közügyek körébe tartozó feladatkörökben válik elengedhetlenné az önkormányzatok cselekvési lehetőségének megerősítése.

A decentralizáció nem a központi kormányzat leépítését jelenti, hanem inkább az egymást kölcsönösen támogató központi és helyi demokratikus kormányzást. Az erős központi kormányzat szükséges a nemzeti célkitűzések megvalósításához, a polgári jogok érvényesítéséhez, valamint ahhoz, hogy jogi kereteket biztosítson a civil szerveződéshez, a képviselőkhöz és a jogorvoslathoz.⁶⁸⁸

A helyi, területi önkormányzatok autonómiájának az előzőekben kifejtett szempontok szerint történt feldolgozását követő tovább-fejlesztéssel összefüggő javaslatok megfogalmazásakor a előfeltételként olyan önkormányzatiság megteremtését tartom elengedhetetlennek, amely a szó nemes értelmében valódi önkormányzat, magas színvonalon képes kielégíteni a helyi közszolgáltatásokkal kapcsolatos igényeket, igazodik a helyi sajátosságokhoz, a közhatalmat a településen, területen élő választópolgárok érdekében gyakorolja. Ez az önállóság hatékony feladatellátási kötelezettséget ró az önkormányzatokra, amelyek integratív formációk kialakítását is szükségessé teszik.

E kiindulópont képezi az alapját a következőkben kifejtendő fejlesztési javaslatoknak.

⁶⁸⁸ http://pdf.wri.org/ddnr_full_revised.pdf

Az Alaptörvény jelenlegi szabályozási szisztémáját tekintve leszögezhető, hogy dogmatikailag a fő különbség a korábbi Alkotmány és a jelenlegi Alaptörvény között a szabályozás részletességében rejlik, hiszen az Alaptörvény mindössze néhány szakaszban foglalkozik a helyi önkormányzatokkal.⁶⁸⁹ A keretjellegű szabályozást felváltó kazuisztikus jelleg akár előnyt is jelenthet, azonban a leglényegesebb szabályozási elem, a helyi önkormányzathoz való jog elmaradása jelentős károsodást eredményezett az önkormányzatok jogállásában. Éppen ezért az önkormányzatok alkotmányos helyzetének megszilárdítása – ideértve az önkormányzathoz való jog Alaptörvényben történő rögzítését – elengedhetetlen ahhoz, hogy ténylegesen a helyi demokrácia letéteményeseivé válhassanak.

Az önkormányzathoz való jog alkotmányi szintű rendezése mellett az alapjogok rögzítését is fontosnak tartom annak érdekében, hogy a helyi önkormányzatok jogvédelme teljeskörben megvalósulhasson. Ehhez szorosan kapcsolódik az alkotmánybírói és a hatékony bírósági jogvédelem legmagasabb szintű jogszabályban történő szabályozása.

A valódi decentralizáció, a helyi, területi önállóság megteremtése – ideértve a politikai, a fiskális, valamint az adminisztratív decentralizációt – szükségessé teszi elsődlegesen a helyi közügyek körének ismételt mérlegelését. A helyi közszolgáltatási funkciók centralizációs folyamata tapasztalatainak levonása elengedhetetlen, hiszen megállapítható, hogy azok a strukturális reformok, amelyek az önkormányzati rendszer hatékonyságának erőteljes romlását eredményezték, az állami feladatellátás során sem valósultak meg. Ugyanakkor a helyi önkormányzatok a helyi közügyek egy része terén elveszítették befolyásukat, eszközeik rendkívül hiányosak abban, hogy a helyi közérdek érvényesítése terén felléphessenek.

Kiemelten fontosnak tartom a szubszidiaritás követelményeinek való megfelelést, annál is inkább, mivel a helyi közügyek egy része, a funkcionális autonómia kiüresedett, ugyanakkor a jegyzői államigazgatási hatáskörök döntő többsége a járási hivatalok, illetve azok vezetői hatáskörébe kerültek, amely az állampolgári jogérvényesítés terén visszalépést eredményezhet.

Az önkormányzatok gazdálkodási autonómiája két ok miatt is eliminálódott. Egyrésztől minimális mértékűre szorult vissza az önkormányzati tulajdonban lévő vagyonelemek köre, és az önkormányzati tulajdon a nemzeti vagyon részévé vált, közjogi korlátok között gyakorolhat az önkormányzat tulajdonjogot. Másrésztől a feladatfinanszírozás rendszere a szabad forrásokkal történő gazdálkodásban rejlő potenciált szüntette meg.

⁶⁸⁹ SZAMEL (2012) 28.

Az autonómia-elemek szempontjából a sor még természetesen folytatható lenne, zárásként újra gondolásra érdemes Magyary Zoltán következő gondolata érdemel álláspontom szerint figyelmet az önkormányzatiság tovább fejlesztésében: „A központ sohasem vállalkozhatik minden közigazgatási feladat ellátására. Mindig keresni fogja a munkamegosztást, a tehermentesítést és ezt azáltal éri el, ha *„jól választja ki azokat az ügyeket, amelyeket magának tart fenn”*. Magának a dolog természeténél fogva az országos jelentőségű és a közigazgatás egészét érintő ügyeket kell fenntartania, a kisebb jelentőségű vagy helyi ügyeket pedig az önkormányzatoknak átengednie. A közérdekre káros, ha a centralizáció és decentralizáció kérdésében hatalmi, nem pedig szervezési szempontok a döntők.”⁶⁹⁰

⁶⁹⁰ MAGYARY (1942) 111.

Bibliográfia

Felhasznált magyar nyelvű könyvek

Alkotmánytan I. (szerk. KUKORELLI István) Osiris Kiadó Budapest, 2003

A hatályos magyar törvények gyűjteménye. Magyar Törvénytár első kötet 1000-1873-ik évi törvénycikkek. Szerkeszt, jegyzetekkel és utalásokkal kíséri dr. Márkus Dezső a M. Kir. Curia bírója, Budapest Franklin - Társulat Magyar Irodalmi Intézet és Könyvnyomda 1912

ANTAL Tamás: Törvénykezési reformok Magyarországon (1890-1900) (szerk. Blazovich László) Csongrád Megyei Levéltár Dél-Alföldi évszázadok 23. 2006.

A tanácsigazgatás önkormányzati megújulása (szerk. VEREBÉLYI Imre) Államigazgatási Szervezési Intézet Budapest, 1987

Az Alkotmány kommentárja II. (szerk. JAKAB András) Századvég Kiadó Budapest, 2009

BÁCSKAI Vera: Városok és városi társadalom Magyarországon a XIX. század elején. Akadémiai Kiadó, Budapest 1988

BÁCSKAI Vera: Városok Magyarországon az iparosodás előtt. Osiris Kiadó, Budapest 2002

BALOGH Arthur: Törvényhatósági önkormányzatunk hatásköre. Singer és Wolfner Kiadása VI. Andrassy út 10. Budapest, 1902

BENCZE Mátyás – VINNAI Edina: (szerk.) Jogszociológiai tanulmányok: egyetemi jegyzet. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2012

BERÉNYI–MARTONYI–SZAMEL–SZATMÁRI: Magyar államigazgatási jog. Általános rész. Tankönyvkiadó, Budapest 1966.

BIBÓ István: Válogatott tanulmányok. Második kötet 1945-1949 Magvető Kiadó Budapest, 1986 (szerk. Huszár Tibor)

BLUTMAN László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2010.

BLUTMAN László - CSATLÓS Erzsébet - SCHIFFNER Imola: A nemzetközi jog hatása a magyar joggyakorlatra HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft, Budapest 2014.

BODNÁR László: A nemzetközi szerződések és az állam. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1987

BÓNIS György – DEGRÉ Alajos (szerk.): Tanulmányok a magyar helyi önkormányzat múltjából. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1971

BÓNIS György – DEGRÉ Alajos – Varga Endre: A magyar bírósági szervezet és a perjog története. Zalaegerszeg, 1996

BOTOS Katalin – SCHLETT András: Államháztartástan. Szent István Társulat az Apostoli Szentszék Könyvkiadója Budapest, 2010. második, átdolgozott kiadás

Benjamin CONSTANT: A régiek és a modernek szabadsága. Atlantisz Kiadó, 1997

Benjamin CONSTANT: Az alkotmányos politika tana. Pest, 1862

John CULLIS – Philip JONES: Közpénzügyek és közösségi döntések. Aula Budapest 2003.

CSIZMADIA Andor: Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhoban. Gondolat Kiadó, Budapest, 1979

CSIZMADIA Andor – KOVÁCS Kálmán – ASZTALOS László: Magyar állam- és jogtörténet. Tankönyvkiadó, Budapest 1978

CSIZMADIA-MÁTHÉ-NAGY: Magyar közigazgatástörténet (Átdolgozott kiadás). Budapesti Corvinus Egyetem Budapest, 2007

DEGRÉ Alajos: Magyar alkotmány-és jogtörténet. (szerk. BÉLI Gábor) IDResearch Kft. Publikon Kiadó – PTE ÁJTK Pécs, 2009

EGYED István: Vármegyei önkormányzat. Budapest, 1929. Eggenberger-féle Könyvkereskedés, Rényi Károly, Budapest, IV., Kossuth Lajos-utca 2

B. EÖTVÖS József: Reform. Második kiadás. Pest, 1868. Kiadja Ráth Mór

EREKY István: A főispán ellenőrző hatásköréről. In: Tanulmányok a vármegye önkormányzat köréből. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata 1908.

EREKY István: A magyar helyhatósági önkormányzat. Vármegyék és községek I. kötet Grill Károly Könyvkiadó-Vállalata Budapest, 1910

EREKY István: Az önkormányzat modern rendszerének kialakulása Magyarországon. Különlenyomat a Városi Szemle XXV. évfolyamából Budapest Székesfőváros Házinyomdája 1939. (EREKY 1939a)

EREKY István: Közigazgatás és önkormányzat. A MT Akadémia Jogtudományi Bizottságának kiadványsorozata 10. szám Budapest, 1939

FÁBIÁN Adrián (szerk.): Válogatott európai önkormányzati modellek. Dialóg Campus Kiadó Budapest – Pécs 2012.

GERGELY Jenő (szerk.): Autonómiák Magyarországon 1848 ELTE Történettudományi Doktori Iskola – L'Harmattan Kiadó Budapest, 2005

HOFFMAN István: Gondolatok a 21. századi önkormányzati jog fontosabb intézményeiről és modelljeiről. A nyugati demokráciák és Magyarország szabályozásainak, valamint azok változásainak tükrében. Eötvös Kiadó, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Budapest 2015.

HAJDU Lajos: II. József igazgatási reformjai Magyarországon. Akadémiai Kiadó, Budapest 1982

- HORVÁTH M. Tamás: Közmenedzsment. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2005.
- JAKAB András: A magyar jogrendszer szerkezete. Dialóg Campus Kiadó Budapest-Pécs, 2007
- KAISER Tamás: Gördülő devolúció az Egyesült Királyságban. Megválaszolatlan kérdések, új kihívások. Gondolat Kiadó, Budapest, 2012.
- KAJTÁR István: Magyar városi önkormányzatok (1848-1918). Akadémiai Kiadó, Budapest, 1992
- KALTENBACH Jenő: Az önkormányzati felügyelet. Universum Kiadó, Szeged, 1991
- KÁLLAY István: A városi önkormányzat hatásköre Magyarországon 1686-1848 Akadémiai Kiadó, Budapest, 1989
- KECSŐ Gábor: A helyi önkormányzatok pénzügyi jogállása. A jogállást meghatározó jogintézmények modelljei a bevételi oldalon. Anglia-USA-Magyarország. ELTE Eötvös Kiadó Budapest, 2016.
- Hans KELSEN: Az államélet alapvonalai. Prudentia Iuris 7. Miskolc 1997
- KILÉNYI Géza (szerk.): Helyi és szakmai önkormányzatok. Tulajdonformák, állami pénzügyek. Alkotmányjogi Füzetek 7-8. Építésgazdaság és Szervezési Intézet
- KRISTÓ Gyula: A vármegyék kialakulása Magyarországon Magvető Könyvkiadó Budapest, 1988
- LAURINGER Ernő: Közintézményeink történeti fejlődése. Szentgotthárd é.n., Wellison Béla Kiadása
- LŐRINCZ Lajos: Magyar közigazgatás: dilemmák és perspektíva. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1988
- MAGYARY Zoltán: Magyar Közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete és működési rendje. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Budapest, 1942
- MATÚZ György: A helyi önkormányzatok privatizációs ingatlanügyei. Az állam kontra Tocsik-per tükrében Novorg Kiadó Budapest 1996
- MÁTHÉ Gábor: A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása 1867-1875. Akadémiai Kiadó, 1982
- MEZEY Barna (szerk.) Magyar alkotmánytörténet. Osiris Kiadó, Budapest, 1999
- MOLNÁR Tamás: A nemzetközi eredetű normák beépülése a magyar jogrendszerbe. Dialóg Campus Kiadó – Dóm Kiadó Budapest-Pécs 2013
- NAGY Marianna – HOFFMAN István (szerk.): Magyarország helyi önkormányzatairól szóló tv. magyarázata HVG-ORAC Budapest, 2012.

- NAGY Endre – RÁCZ Lajos: Magyar alkotmány- és közigazgatástörténet (szerk.: Máthé Gábor) HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft. 2007
- NAGY Ernő: Magyarország Közjoga (Államjog) Hetedik átdolgozott kiadás, Budapest, Az Atheneum Irodalmi és Nyomdai R.T. Kiadása, 1914
- OSVÁTH Gyula: A vármegyei autonómia kifejlődése és a vármegyei tisztviselők fogállása 1848-ig. Jogtörténeti Tanulmány. Nyomatott Lévai Izsó Könyvnyomdájában Rimaszombat. 1912
- PATYI András (szerk.): Hatósági eljárásjog a közigazgatásban. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2012.
- PATYI András: Közigazgatás–Alkotmány–Bírászkodás. Universitas-Győr Nonprofit Kft. Győr, 2011
- PATYI András – VARGA ZS. András: Általános Közigazgatási Jog. Egyetemi jegyzet. Mandamus Publishing 2008
- PATYI András – VARGA ZS. András: Általános Közigazgatási Jog (az Alaptörvény rendszerében) (Szerk.: Varga Zs. András). Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2012
- PETRÉTEI József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2009
- PETRÉTEI József: Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2013
- PITTI Zoltán – VARGA Sándor: Az önkormányzatok vagyonosodási folyamata. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1995
- RÉCSI Emil: Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve, az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint különös tekintettel Magyarországra. Első kötet. Pest, 1854. Heckenast Gusztáv sajátja.
- RÉNYI József: A helyi önkormányzat és a felette gyakorolt állami felügyelet elve és jogrendszere különös tekintettel a kormányhatósági felügyeletre. Franklin Társulat Nyomdája, Budapest, 1896
- F. ROZSNYAI Krisztina: Közigazgatási bírászkodás Prokrusztész ágyában. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010
- RUSZOLY József: Alkotmány és hagyomány. Újabb jog-és alkotmánytörténeti tanulmányok JATEPress Szeged 1997
- RUSZOLY József: Európa alkotmánytörténete. Püski Kiadó, Budapest, 2005.
- RUSZOLY József: Újabb magyar alkotmánytörténet 1848-1949. Püski Kiadó, Budapest, 2002

SARLÓS Béla: Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében. Akadémiai Kiadó Budapest, 1976

SÁRKÖZY Tamás: A korai privatizációtól a késői vagyontörvényig. Az állami tulajdon jogának fejlődése HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft. Budapest 2009

SÓLYOM László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest 2001

STIPTA István: A magyar bírósági rendszer története. Multiplex Media – Debrecen U.P. Debrecen, 1997

STIPTA István: Törekvések a vármegyék polgári átalakítására Osiris Kiadó, Budapest 1995

SZAMEL Lajos: A magyar közigazgatástudomány. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1977

SZENTE Zoltán – OROVA Márta – HORVÁTH M. TAMÁS: Helyi jogalkotás az uniós csatlakozás tükrében. Municipium Magyarország Alapítvány Budapest, 2002.

SZOKOLAY István: Centralisatio és önkormányzat. Észrevételek a közigazgatási törvényjavaslatához. Budapest, Az Atheneum R. Társulat kiadása. 1891.

Tanulmányok a magyar önkormányzati rendszerről (szerk. KILÉNYI Géza) Államtudomány Kutatóközpont Budapest, 1992

Alexis de TOCQUEVILLE: Az amerikai demokrácia. Európa Könyvkiadó Budapest, 1993

TOMCSÁNYI Móric: Önkormányzat és decentralizáció. Budapest Atheneum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat 1911

TRÓCSÁNYI László: A közigazgatási bíráskodás egyes elméleti és gyakorlati kérdései. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája. Budapest, 1990.

TRÓCSÁNYI László: Milyen közigazgatási bíráskodást? Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1992

VARGA Norbert: A köztörvényhatósági törvény (1870:XLII. tc.) bevezetése Debrecen és Szeged szabad királyi városokban (1870-1872) doktori értekezés

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

VEREBÉLYI Imre: Fejlődési tendenciák a szocialista országok tanácsi igazgatási rendszereiben. Budapest, 1984

VEREBÉLYI Imre (szerk.): A műhelymunka első publikált tanulmánykötete. A tanácsigazgatás önkormányzati megújulása. I. Budapest, 1987

VÍGVÁRI András (szerk.): A családi ezüst. Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás köréből KSZK ROP 3.1.1 Programigazgatóság Budapest 2007

VISEGRÁDY Antal: A jogi szabályozás eredményessége DIALÓG CAMPUS Kiadó Budapest-Pécs 2006

WEIS István: Önkormányzati problémák. Különlenyomat a Joghallgatók Tudományos Egyesületének Almanachjából. Budapest, 1911

Felhasznált magyar nyelvű tanulmányok

BÁCSKAI Vera: A mezővárosi önkormányzat a XV. században és a XVI. század elején. In: BÓNIS György – DEGRÉ Alajos (szerk.) Tanulmányok a magyar helyi önkormányzat múltjából. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1971

BALOGH Zsolt: Önkormányzati jogvédelem. Fundamentum 2012. 2. szám 15-18

BALÁZS István: A francia helyi önkormányzati rendszer átalakulása napjainkban. Állam- és Jogtudomány LVII. évfolyam 2016. 2. szám 16-39

BALÁZS István: A helyi önkormányzati autonómiafelfogás változása az új törvényi szabályozásban. Új Magyar Közigazgatás 5. (2012) 10., 37-41

BÁCSKAI Vera: A mezővárosi önkormányzat a XV. században és a XVI. század elején. In: BÓNIS György – DEGRÉ Alajos (szerk.): Tanulmányok a magyar helyi önkormányzat múltjából. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1971

BIBÓ István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most (Akadémiai székfoglaló 1947. január 13-án) In: BIBÓ István: Válogatott tanulmányok Második kötet 1945-1949 Magvető Könyvkiadó Budapest 1986. 367-397

BÓNIS György: Törvény és szokás a Hármaskönyvben. In: Werbőczy István Universitas Francisco-Josephina Kolozsvár. Acta Juridico Politico Kolozsvár 1941

CHRONOWSKI Nóra: Alkotmányjogi panasz és alkotmányvédelem. Fundamentum 2014. 1-2. szám

CSEKEY István: Werbőczy és a magyar alkotmányjog. In: Werbőczy István Universitas Francisco-Josephina Kolozsvár. Acta Juridico Politico Kolozsvár 1941

CSIZMADIA Andor: A „közigazgatási bizottság” a polgári állam szervezetében. In: Jogtörténeti tanulmányok II. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1968

Kenneth DAVEY: A magyar reformok európai szemszögből. Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai (szerk. VEREBÉLYI Imre) Magyar Közigazgatási Intézet Budapest, 2000

EREKY István: A vármegyei közigazgatás reformjának alapelvei. In: Jogtörténelmi és Közigazgatási Jogi Tanulmányok, Eperjes, Sziklai Henrik Kiadása, 1914

- FÁBIÁN Adrián: A helyi önkormányzat (nem jogi) fogalmáról. Új Magyar Közigazgatás 2016. december 9. évf. 4. szám 35-40.
- GAJDUSCHEK György: A közigazgatási szervezeti jellemzői – összehasonlító aspektusból. In: SZAMEL Katalin et al (szerk.): Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2011
- GAJDUSCHEK György: Változások az önkormányzati rendszerben: - egy értelmezési kísérlet Fundamentum 2012/2. 61-72
- HOFFMAN István: Az Alkotmánybíróság döntése a „lex Margitsziget” alaptörvényellenességéről szóló alkotmányjogi panaszról. Jogesetek Magyarázata 2015/1. 3-8
- HOFFMANN István: Az önkormányzati feladat- és hatáskörök átalakított rendszere az új önkormányzati törvényben. Új Magyar Közigazgatás 6 (2013) 7-8. 10-18
- HOFFMANN István: Néhány gondolat a helyi közügy értelmezéséről – a bírósági joggyakorlat tükrében. Közjogi Szemle 2010/4. 26-32
- HOFFMANNÉ Németh Ildikó – HOFFMANN István: Gondolatok a helyi önkormányzatok tevékenységének ellenőrzéséről és felügyeletéről – nemzet-közi és történeti kitekintéssel, a gyakorlati végrehajtás módszereivel Somogy megyében. Magyar Közigazgatás febr. (2005) 89-103
- HORVÁTH M. Tamás: Nem boldogít. Az önkormányzati vagyon problémái. Jogtudományi Közöny LXV. évf. 2. szám 77-90
- HORVÁTH M. Tamás – PÉTERI Gábor – VÉCSEI Pál: A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990-2012. Közgazdasági Szemle LXI. évf., 2014. február.
- JAKAB András: A közigazgatási jog tudománya és oktatása Magyarországon. In: De iuris petitorum meritis. Studia in honorem Lajos Lőrincz. (szerk. RIXER Ádám) Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara Budapest, 2010. 79-108
- JÓZSA Zoltán: Regionalizmus és önkormányzatok. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae. Acta Juridica et Politica Tomus LVII. Fasciculus 4. 1-25
- KALTENBACH Jenő: Néhány gondolat az önkormányzatok és a központi hatalom viszonyáról. In: Kákai László (szerk.): 20 évesek az önkormányzatok. Születésnap, vagy halotti tor? Molnár Nyomda Kft., Pécs, 2010. 43-49
- KECSŐ Gábor: Az önkormányzati bevételhez való alapjog tartalma. In: Tanulmányok Nagy Tibor tiszteletére (szerk. Simon István) Szent István Társulat Apostoli Szentszék Könyvkiadója, Budapest, 2009. 101-116

- KISS Barnabás: A helyi önkormányzati rendszer. In: TRÓCSÁNYI László - SCHANDA Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. Harmadik átdolgozott kiadás. 2014. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft. 409-438.
- KOVÁCS Laura: Helyi önkormányzatok hálózatainak szerepe a globális kormányzásban. Tér és Társadalom 24. évf. 2010/1. 103-117
- KOVÁCS Róbert – SIPOS Ivett: Az önkormányzati vagyongazdálkodás gyakorlata, módszertana Új Magyar Közigazgatás 2011. IV. évf. no. 3. 9-23
- KUKORELLI István: Az önkormányzat esélyei négy évtized távlatából. Az 1945-1949 közötti alternatívák. In: Helyi és szakmai önkormányzatok. Tulajdonformák, állami pénzügyek. Alkotmányjogi Füzetek 7-8. (szerk. KILÉNYI Géza) 1989
- Rinaldo LOCATELLI: A magyar önkormányzati reformról az Európa Tanács szemszögéből. In: Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai. (szerk. VEREBÉLYI Imre) Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2000
- LÓRÁNT Zoltán: A helyi önkormányzatok vagyongazdálkodása (Az államháztartás helyi szintjének vagyommérlegéről) Új Magyar Közigazgatás. 2011. IV. évf. no. 3. 2-8
- LÓRÁNT Zoltán: Utak és tévutak – tények, adatok a helyi önkormányzati gazdálkodásról Pénzügyi Szemle 2010/3. 622-640
- MARTONYI János: Az önkormányzatok reformja. Különlenyomat a Városi Szemle XXXII. évfolyamából, Budapest Székesfőváros Házinyomdája, é.n.
- OROVA Márta: Az Európai Unióhoz való csatlakozás hatása a helyi rendeletalkotásra. In: SZENTE Zoltán – OROVA Márta – HORVÁTH M. Tamás: Helyi jogalkotás az uniós csatlakozás tükrében. Muncipium Magyarország Alapítvány, Budapest 2002.
- David OSBORNE – Peter HUTCHINSON: A kormányzás ára. Hatékonyabb közszolgáltatások megszorítások idején. Alinea Kiadó – IFUA Horváth&Partners 2006
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: A helyi-területi önkormányzati rendszerek. In: Összehasonlító alkotmányjog (szerk. TÓTH Judit - LEGÉNY Krisztián) Complex Kiadó Budapest, 2006. 281-327
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Az önkormányzatok működésének politológiai alapkérdései. Az állami irányítás területi struktúrájának modellje. In: Tanulmányok az önkormányzati rendszerről. (szerk. KILÉNYI Géza) Államtudományi Kutatóközpont Budapest, 1992. 9-47
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Miért hagytuk, hogy így legyen? A területi decentralizációs reformok természetrajza Magyarországon. Politikatudományi Szemle XXII/4. 7-34.
- PATYI András: A magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályai. In: Állam és Jog. Kodifikációs kihívások napjainkban (szerk. FEJES Zsuzsanna – KOVÁCS Endre Miklós –

PACZOLAY Péter – TÓTH J. Zoltán) Magyar Államtudományi Társaság – Gondolat Szeged – Budapest, 2013. 63-96

PATYI András: Az önkormányzatok funkcióiról, szerepük szabályozási lehetőségeiről, különös tekintettel a társadalmi felzárkóztatásra. In: Esélyek és lehetőségek a XXI. században: A szociális gazdasági szövetkezeti modelljeinek helye a gazdasági és a társadalmi fejlődésben. I. kötet. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014. 83-91

PATYI András: Egyes önkormányzati alapjogok viszonylagossága. Magyar Közigazgatás 1998. szeptember XLVIII. 9. szám 522-527

PATYI András: Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól In: SZOBOSZLAI – KISS – DELI (szerk.) Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére. Győr, 2013. 379-395

OROVA Márta: A helyi önkormányzatok uniós csatlakozásra való felkészülésének súlyponti területei. In: Integráció – önkormányzatok II.

David H. ROSEMBLOOM: A közigazgatás elmélete és a hatalmi ágak szétválasztása In: Közigazgatás ed. Richard J. STILLMAN Osiris - Századvég Budapest, 1994. 29-43

Dian SCHEFOLD: Local Government in Germany. In: Local Government in the Member States of the European Union: a Comparative Legal Perspective. (ed. Angel-Manuel MORENO) INAP, Madrid 2012

SÍK Ferenc: A vármegyei önkormányzat szerepe a dualizmus idején. In: Jogorvoslati tanulmányok II. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1986

SOÓS Edit: Az önkormányzatok döntéshozatali mechanizmusa az EU-ban. In: EU-Integráció Önkormányzatok. Önkormányzati Szövetségek Tanácsa – Nemzetközi Város-és Megyeigazgatási Szövetség Egyesült Államok Nemzetközi Fejlesztési Hivatal Budapest, 1998. 61-76.

SOÓS Edit: A regionalizmus hatása az állami szuverenitásra. In: A 21. század eleji államiság kérdőjelei. (szerk.: HERVAINÉ SZABÓ Gyöngyvér) Székesfehérvár Kodolányi János Főiskola 2015. 261-276

STIPTA István: Az első polgári kori vármegyetörvény (1848:XVI.tc.). Acta Juridica et Politica Tomus XLII. Fasciculus 5. Szeged, 1992.

STIPTA István: Történeti érvek az önálló közigazgatási bírászkodás és a körültekintő igazságszolgáltatás mellett. In: Közérdekvédelem. A közigazgatási bírászkodás múltja és jövője (szerk. VARGA Zs. András - FRÖHLICH Johanna) PPKE JÁK-KIM 2011. 59-66

SZALAI Ákos: Fiskális föderalizmus. Közgazdasági Szemle. XLIX. évf. 2002. május 424-440

- SZAMEL Katalin: A magyar helyi önkormányzati rendszer átalakítása európai kontextusban (Összefoglaló a nemzetközi konferencián elhangzottakról) Új Magyar Közigazgatás. 5. (2012) 10, 23-32
- SZAMEL Lajos: A polgári magyar közigazgatás-tudomány. In: Közigazgatás-tudományi antológiák. Második kötet. Budapest, 1994. 121-138
- SZENTE Zoltán: Az önkormányzati rendszer átalakítása Fundamentum. 2012. 2. szám 11-14
- SZENTE Zoltán Az Európai Önkormányzati Charta végrehajtásának monitoringja az Európa Tanács gyakorlatában. Új Magyar Közigazgatás. 2014. március, 7. évfolyam 1. szám 24-29
- TILK Péter: Az önkormányzatok bírósági és alkotmánybírósági védelme az Alaptörvény és az új sarkalatos törvények tükrében. Kodifikáció és közigazgatás 2012/1. 42-51
- TORMA András: Tűnődés a magyar közigazgatási szervezetrendszer majd' 20 éves átalakítási kísérleteiről (vagy ennél lényegesen többről?). In: A közigazgatási szervezetrendszer átalakítási kísérletei. Szerk. dr. Csefkó Ferenc A „Jövő közigazgatásáért” Alapítvány Pécs, 2009. 88-128
- URBÁNNÉ MALOMSOKI Mónika–NAGYNÉ PÉRCSI Kinga–SZABÓ Virág: A járási rendszer és az átalakított önkormányzati feladatellátási struktúra kialakításának hatása a településekre. In: Új hangsúlyok a területi fejlődésben JATEPress, Szeged, 2013. 261-279
- VARGA Sándor: A helyi önkormányzatok gazdasági háttere. Magyar Közigazgatás 1991. február XLI. évfolyam 2. szám 137-147.
- VEREBÉLYI Imre: A helyi önkormányzat alapvonalai. Magyar Közigazgatás 1991. szeptember XLI. évfolyam 9. szám 769-797.
- VEREBÉLYI Imre: A tanácsi önkormányzati rendszer alkotmányos alapja és fejlesztési irányai. In: A tanácsrendszer önkormányzati típusú reformja. Államigazgatási Szervezési Intézet Budapest, 1988. 7-32.
- VEREBÉLYI Imre: Az önkormányzatiság alkotmányos alapjai. Magyar Közigazgatás 1995. szeptember, XLV. évf. 9. szám 481-492.
- VEREBÉLYI Imre: Fundamental Features of Local Self-Government. Acta Juridica Hungarica 1991. Vol. 33 No 1-2. 23-38
- VIGVÁRI András: Néhány javaslat a kialakítandó önkormányzati pénzügyi rendszerrel kapcsolatosan. Magyar Közigazgatás. 2011 IV. évf. no. 4. 38-42
- VIGVÁRI András: Atipikus önkormányzati eladósodás Magyarországon Közgazdasági Szemle, LVI. évf., 2009. július–augusztus 709–730
- Verebélyi Imre: Kis vagy nagyméretű önkormányzatok. Magyar Közigazgatás XLIII. évf. 4. szám 1993. április

WELLMANN György: Az önkormányzatok helyezte a privatizáció során. Magyar Jog, Harminckilencedik évfolyam 1992. június 329-332

ZSUPPÁN F. Tibor: A helyi önkormányzat újjászervezése 1871-72-ben. Századok 114. évf. 1980. 2. szám 260-280

Felhasznált idegennyelvű irodalom

Florence BENOÎT-ROHMER – Heinrich KLEBES: Council of Europe Law. Towards a Pan-European Legal Area. Council of Europe, 2005

Ian CHASTON: Knowledge Management and Open Innovation in United Kingdom Local Authorities. International Journal of Public Administration, 35: 248–258, 2012

Colin COPUS: Neither Local Nor Government. In: Territorial Reforms in Europe. (Ed. Pavel SWIANIEWICZ) Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest, 2011

Foundations for Local Governance. Decentralization in Comparative Perspective. (Ed. Fumihiko SAITO) Physica-Verlag Heidelberg 2008

From usage to ownership. Transfer of Public Property to Local Governments in Central Europe (Ed. Gábor PÉTERI) Local Government and Public Reform Initiative 2003

Gzegorz GORZELAK: Myths on local self-government in post-socialist countries. In: Changing territorial administration in Czechoslovakia: International viewpoints. (Ed. P. DOTÁL, M. ILLNER, J. KÁRA and M. BARLOW) Amsterdam: University of Amsterdam, Charles University, and the Czechoslovak Academy of Sciences 1992

Merilee S. GRINDLE: Going Local. Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance. Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2007

Robert HERTZOG: Local Governance in France. In: Local Government in the Member States of the European Union: a Comparative Legal Perspective. (ed. Angel-Manuel MORENO) INAP, Madrid 2012

Chris HIMSWORTH: Local Government in the United Kingdom. In: Local Government in the Member States of the European Union: a Comparative Legal Perspective. (ed. Angel-Manuel MORENO) INAP, Madrid 2012

Vincent HOFFMAN-MARTINOT, Hellmut WOLLMANN (Eds.): State and Local Government Reforms in France and Germany. Divergence and Convergence 2006 VS VERLAG FÜR SOCIALWISSENSCHAFTEN

Michal ILLNER: Territorial Decentralization: An Obstacle to Democratic Reform in Central and Eastern Europe? In: The Transfer of Power. Decentralization in Central and Eastern

Europe (ed. By Jonathan D. KIMBALL) Local Government and Public Service Reform Initiative Budapest, Hungary 1999

Eberhard ISENMANN: Gesetzgebung und Gesetzgebungsrecht spätmittelalterlicher deutscher Städte. In: Zeitschrift für historische Forschung. 28. Bd. 2001. Heft 1. 1-94. Heft 2. 161-261.

The Transfer of Power. Decentralization in Central and Eastern Europe (ed. By Jonathan D. KIMBALL) Local Government and Public Service Reform Initiative Budapest, Hungary 1999

Ulrik KJAER, Ulf HJELMAR @ Asmus Leth OLSEN (2010): Municipal Amalgamations and the Democratic Functioning of Local Councils: The Case of the Danish 2007 Structural Reform, Local Government Studies, 36:4, 569-585

Tom MADELL: Local Government in Sweden. In: Local Government in the Member States of the European Union: a Comparative Legal Perspective. (ed. Angel-Manuel MORENO) INAP, Madrid 2012

Christine R. MARTELL – Robert S. KRAVCHUK: The Liquidity Crisis: The 2007-2009 Market Impacts on Municipal Securities Public Administration Review September/October 2012 668-677

Local Government in the Member States of the European Union: a Comparative Legal Perspective. (ed. Angel-Manuel MORENO) INAP, Madrid 2012

Janice MORPHET: Modern Local Government. SAGE Publication 2008

The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe. (ed. John LOUGHLIN, Frank HENDRIKS, Anders LINDSTRÖM) Oxford University Press 2011

Edward C. PAGE: Localism and Centralism in Europe. The Political and Legal Basis of Local Self-Government. Oxford University Press 1991

Paweł SWIANIEWICZ (2010): If Territorial Fragmentation is a Problem, is Amalgamation a Solution? An East-European Perspective, Local Government Studies, 36:2 183-203

Jean-Clude THOENIG: Modernizing Sub-national Government in France: Institutional Creativity and Systemic Stability. In: Vincent Hoffman-Martinot – Hellmut Wollmann (Eds.): State and Local Government Reforms in France and Germany. Divergence and Convergence. VS Verlag für Socialwissenschaften, Wiesbaden, 2006.

Duncan M. WAGANA – Mike A. IRAVO – Joyce D. NZULWA: Analysis of the Relationship Between Devolved Governance, Political Decentralization, and Service Delivery: A Critical Review of Literature. European Scientific Journal November 2015 edition vol.11, No. 31 ISSN: 1857 – 7881 (Print) e - ISSN 1857- 7431 457-472.

Hellmut WOLLMANN: Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations. Local Government Studies. Vol. 30. No4. Winter 2004. 639-665.

Hellmut WOLLMANN (2010): Territorial Local Reforms in the East German Regional States (Länder): Phases, Patterns, and Dynamics, Local Government Studies, 36:2 251-270

Az Európa Tanács felhasznált forrásai

The 12 principles. The 12 principles for good governance at local level, with tools for implementation

http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy_Innovation/12principles_en.asp

CDL-REF(2013)017-e Bill N° T/10593 on the Amendment of certain laws related to the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary

<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF%282013%29017-e>

Chart of signatures and ratifications of Treaty 122

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=122&CM=1&DF=&CL=EN>
G

Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level (CETS No. 144)

<http://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/144>

Council of Europe Reference Framework for Regional Democracy. MCL16(2009)11.03
November 2009

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=MCL16%282009%2911&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=DG1-CDLR&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679> (2015.12.13.)

France Approves a Territorial Reform. <http://www.regionsunies-fogar.org/en/media-files/107-france-approves-a-territorial-reform> (2016.07.14.)

Halong Order. Order 488 (1993) Honouring of commitments entered into by new member states. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=13691&lang=en>

Helsinki Declaration on Regional Self-Government MCL13 (2002) 8 final
<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1095808&SecMode=1&DocId=1350404&Usage=2> (2015.12.13.)

Local and regional democracy in Denmark CG(25)12FINAL 31 October 2013

https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2109281&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true#P46_2751

Local and regional democracy in France CG30(2016)06-PROV

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CG30%282016%2906->

[PROV&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CG30%282016%2906-PROV&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C&direct=true)

Local and Regional Democracy in Germany CG(22)7 14 March 2012

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1918543&Site=COE&direct=true>

Local and regional democracy in Hungary CG(25)7FINAL 31 October 2013

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2113213&Site=COE&direct=true>

Local and Regional Democracy in Norway CG/2015(28)5FINAL 31 October 2013

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CG/2015%2828%295PROV&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C&direct=true>

Local and regional democracy in Poland CG/2015(28)12FINAL

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CG/2015%2828%2912FINAL&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C&direct=true>

Local and regional democracy in the Slovak Republic CG30(2016)09-PROV

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CG30%282016%2909->

[PROV&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CG30%282016%2909-PROV&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true)

Local and regional democracy in the United Kingdom CG(26)10FINAL 26 March 2014

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2171585&direct=true>

Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future. Report. Prepared by the European Committee on Local and Regional Democracy with input from the Council of European Municipalities and Regions and a team of country observers, in the framework of the joint project of the Council of Europe with the Open Society Foundations http://www.ccre.org/docs/Local_Government_in_critical_times.EN.pdf

Monitor/Inf (2004)3. Compliance with Member States' Commitments. The Committee of Ministers' Monitoring Procedures <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=740173&Site=CM>

Európa Tanács Miniszteri Bizottsága R (91) 1. számú Ajánlása a közigazgatási szankciókról. <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2011123&SecMode=1&DocId=392992&Usage=2> (2015.11.19.)

Recommendation No. R (98) 12 of the Committee of Ministers to Member States on Supervision of Local Authorities' Action

<https://wcd.coe.int/com.intranet.InstraServlet?Index=no&command=com.intranet.CmdBlobGet&IntranetImage=1531246&SecMode=1&DocId=1349032&Usage=2>

Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény (Strasbourg 1995. február 1.)

<http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/157.htm>

Recommendation No. R (98) 12 of the Committee of Ministers to Member States on Supervision of Local Authorities' Action

<https://wcd.coe.int/com.intranet.InstraServlet?Index=no&command=com.intranet.CmdBlobGet&IntranetImage=1531246&SecMode=1&DocId=1349032&Usage=2> (2012. 05. 15.)

Recommendation 116 (2002)

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=821489&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C>

Recommendation of the Committee of Ministers to member states on financial and budgetary management at local and regional levels (2004) 1 Adopted on 8 January 2004

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=103899>

Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the financial resources of local and regional authorities (2005) 1 Adopted on 19 January 2005

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=812131&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679>

Recommendation 341 (2013) 4. f.

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC341%282013%29&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C> (2015.09.22.)

Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája (Strasbourg 1992. október 2.)

<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/148.htm>

Reference Framework for Regional Democracy

http://www.coe.int/t/congress/texts/conventions/cadre_reference_en.asp (2015.12.27.)

Resolution 1031 (1994) on the honouring of commitments entered into by member states when joining the Council of Europe

<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta94/ERES1031.htm>

Resolution 307 (2010) on Procedures for monitoring the obligations and commitments entered into by the Council of Europe member states in respect of their ratification of the European Charter of Local Self-Government (ETS No. 122)

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=RES%282010%29307&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>

Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határ-menti Együttműködéséről szóló Európai Keretegyezmény (Madrid, 1980. május 21.)

http://www.europatanacs.hu/pdf/hatarmenti_egyuttmukodes.pdf,

<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/106.htm>

The Impact of the Economic Downturn on Local Government in Europe. What is Happening and What Can be Done? Council of Europe, 2010

Internetes hivatkozások

BALÁZS István: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása MTA Law Working Papers 2014/03 Magyar Tudományos Akadémia Budapest

http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_03_Balazs_Istvan.pdf

BREINICH Gábor: A magyar városok szövetkezése a dualizmus korszakában In: Tanulmányok Budapest múltjából 25. 1996

http://epa.oszk.hu/02100/02120/00025/pdf/ORSZ_BPTM_TBM_25_085.pdf

Building the Big Society.

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78979/building-big-society_0.pdf (2016.05.21.)

CEMR, June 2008: Towards an EU approach to democratic local governance, decentralisation and territorial development. “Response of the Council of European Municipalities and Regions (CEMR) to the European Commission’s issues paper”.

http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/Towards_an_EU_approach_to_democratic_local_governance_fr.pdf.

Collection of Articles. Local Self-Government and Civic Engagement in Rural Russia. <http://documents.worldbank.org/curated/en/841271468759264251/pdf/283770Local0self0government0RU.pdf>.

CSORBA Emese: Az Európai Unió és az önkormányzatok. e-tudomány 2009/3. www.e-tudomany.hu

Decentralizáció az Európai Unióban és a helyi és regionális önkormányzás szerepe az uniós politikák kialakításában és végrehajtásában (2013/C 139/08). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:139:0039:0045:HU:PDF>

(2015.12.27.)

Decentralization: A Sampling of Definitions (Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance) October 1999

The European Charter on development cooperation in support of local governance, 2008
http://www.cittametropolitana.mi.it/export/sites/default/relazioni_internazionali/doc/1182_european_development_cooperation_charter_in_support_of_local_governance.pdf

http://web.undp.org/evaluation/evaluations/documents/decentralization_working_report.PDF

Ramiz FAZILU: European Charter a fundamental document for the organization of local self-government system <http://euacademic.org/UploadArticle/2097.pdf>

Gazetteer of Hungary 1st January, 2013 Hungarian Central Statistical Office Budapest
http://www.ksh.hu/apps/shop.lista?p_session_id=224447554148554&p_lang=HU&p_temakor_kod=T1

Marius GUDERJAN: Local Government and European Integration – beyond Europeanisation? Political Perspectives 2012, volume 6 (1) 105-128.

http://www.politicalperspectives.org.uk/wp-content/uploads/PP_final-article6_Europeanisation-or-integration-of-local-government1.pdf (2015.12.27.)

Bart HESSEL: European integration and the supervision of local and regional authorities Experiences in the Netherlands with requirements of European Community law Utrecht Law Review <http://www.utrechtlawreview.org/> Volume 2, Issue 1 (June) 2006

<http://www.utrechtlawreview.org/index.php/ulr/article/viewFile/18/18> (2012. 05. 13.)

Chris HIMSWORTH: Treaty-Making for Standards of Local Government: The European Charter of Local Self-Government and its Possible Application Beyond Europe U. of Edinburgh School of Law Working Paper No. 2011/24. (2017.03.23.)

HOFFMANN István: Az egyéni jogvédelem lehetőségei az önkormányzati rendeletekkel szemben I-III.

http://novissima.blog.hu/2014/05/07/hoffman_istvan_az_egyeni_jogvedelem_lehetosegei_az_onkormanyzati_rendelettel_szemben_i,

http://novissima.blog.hu/2014/05/14/hoffman_istvan_az_egyeni_jogvedelem_lehetosegei_az_onkormanyzati_rendelettel_szemben_ii_361,

http://novissima.blog.hu/2014/05/22/hoffman_istvan_az_egyeni_jogvedelem_lehetosegei_az_onkormanyzati_rendelettel_szemben_iii. (2015.11.14.)

The Hunger Project <http://localdemocracy.net/2013/02/05/defining-participatory-local-democracy/>

Jelentés a helyi önkormányzatok lakás- és nem lakás célját szolgáló ingatlanvagyonával való gazdálkodásának ellenőrzési tapasztalatairól

<http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/DE42E043EEF6CF3DC1256CB100453A79?OpenDocument>

Jelentés az önkormányzatoknak az ÁPV Rt-től járó - a belterületi föld értékének megfelelő - vagyonrészeselek átadási körülményeinek vizsgálatáról

<http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/B70B47499061E054C1256CB100453561?OpenDocument>

Jelentés az önkormányzatok pénzügyi egyensúlyi helyzetének ellenőrzési tapasztalatairól

<http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/2C7EA65E07C92E36C1256CB1004561CA?OpenDocument> (2012.04.30.)

Jelentés a helyi önkormányzatok vagyonszerkezetének, vagyonhasznosítási és nyilvántartási tevékenységének vizsgálatáról

<http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/7368085F6E85E48CC1256CB100445681?OpenDocument> (2012.05.02.)

Jelentés a helyi és a helyi kisebbségi önkormányzatok átfogó ellenőrzéséről 2001. június 31.p

<http://www.asz.hu/jelentes/0113/jelentes-a-helyi-es-a-helyi-kisebbségi-onkormanyzatok-atfogo-ellenorzeserol/0113j000.pdf> (2012.05.02.)

Jelentés a helyi önkormányzatok gazdálkodási rendszerének 2008. évi ellenőrzéséről

<http://www.asz.hu/jelentes/0927/jelentes-a-helyi-onkormanyzatok-gazdalkodasi-rendszereinek-2008-évi-ellenorzeserol/0927j000.pdf> (2012.05.02.)

A helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetének és gazdálkodási rendszerének 2011. évi ellenőrzéseiről

<http://www.asz.hu/jelentes/1282/osszegzes-a-helyi-onkormanyzatok-penzugyi-helyzetenek-es-gazdalkodasi-rendszereinek-2011-évi-ellenorzeseiről/1282j000.pdf> (2012.05.02.)

J/11282 A Kúria Elnöke 2013. El. II. A. 4/1. szám A Kúria elnökének országgyűlési beszámolója a Kúria 2012. évi tevékenységéről a jogegység biztosítása és az önkormányzati normakontroll körében

http://www.lb.hu/sites/default/files/elnok_beszam/beszamolo_2012.pdf (2015.11.12.)

IULA World Wide Declaration of Local Self-Government - adopted by the IULA Council, Toronto, June 1993.

http://www.bunken.nga.gr.jp/siryousitu/eturansitu/charter/iula_decl_txt.html

IVANCSICS Imre – FÁBIÁN Adrián: *A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályok az Alaptörvényben*. In: Magyarország új alkotmányossága. (szerk. DRINÓCZI Tímea) Pécsi

Tudományegyetem Állam és Jogtudományi Kar. Pécs, 2011. 97-108.
http://old.ajk.pte.hu/files/tiny_mce/File/karikiadvanyok/magyarország_uj_alkotmanyossaga_kotet_11.pdf (2016.01.26.)

Lando KIRCHMAIR: International Law and Public Administration: The European Charter of Local Self-Government. http://uni-nke.hu/uploads/media_items/international-law-and-public-administration-the-european-charter-of-local-self-government.original.pdf (2017.03.23.)

PAP József: „Én is a passzív ellenállók egyike voltam ...” !? A vármegye és hivatalnokai a reformkor végétől a Bach-rendszer bukásáig. http://www.aetas.hu/2000_1-2/2000-1-2-06.htm#P1517_580545

PAPP László: Az önkormányzatiság vázlatos áttekintése, különös tekintettel a hosszú 19. század alkotmányos megoldásaira. De iurisprudentia et iure publico VI. évfolyam 1-2. szám <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2012-1-06.pdf>

PAPP Olga: A helyi önkormányzathoz való kollektív alapjog a közigazgatásban De iurisprudentia et iure publico VII. évfolyam 2013/2. szám <http://dieip.hu/vii-efvolyam-2013-2-szam/>

Részletes jelentés a közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről.

<http://www.kormany.hu/download/9/c8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20a%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20perrendtart%C3%A1s%20koncepci%C3%B3j%C3%A1nak%20el%C5%91k%C3%A9sz%C3%ADt%C3%A9s%C3%A9r%C5%91.pdf> (2015.11.12.)

Jesse C. RIBOT: Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation. 2002. Washington DC: World Resources Institute http://pdf.wri.org/ddnr_full_revised.pdf

RUSZOLY József: Parlamentarizmus és népképviselő 1848-ban. Rubiconline. Történelmi magazin 1997. évfolyam

http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/parlamentarizmus_es_nepkepviselo_1848_ban/

STIPTA István: A magyar pénzügyi közigazgatási bíróság eljárási rendje (1884-1896) http://www.mjsz.uni-miskolc.hu/201102/13_stiptaistvan.pdf

SZALBOT Balázs: Az alkotmányjogi panasz legújabb kérdései – A közvetlen panasz. De iurisprudentia et iure publico VII. évfolyam 2013/2. szám. 23. <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2013-2-20.pdf> (2015.12.23.)

SZENTE Zoltán: Sarkalatos átalakulások – Az önkormányzati rendszer. MTA Law Working Papers 2014/29. 4. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_29_Szente.pdf (2015.08.31.)

TEMESI István: Gondolatok az önkormányzati alapjogokról
<http://www.propublicobono.hu/pdf/Temesi2.pdf>

TARJÁN M. Tamás: 1222. április 24. II. András kiadja az Aranybullát Fehérváron
http://www.rubicon.hu/magyar/nyomtathato_verzio/1222_aprilis_24_ii_andras_kiadja_az_ara_nybullat_fehervaron/ (2014. 09.18.)

UCLG Decentralisation and Local Self-Government Committee <http://www.uclg-decentralisation.org/en/committee/glossary>.

United Cities and Local Governments (UCLG). 2008. Decentralisation and local democracy in the world. First UCLG World Report. Barcelona: UCLG.

http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold_report/01_introduction_en.pdf

UNPD. 2004. Decentralised Governance for Development: A Combined Practice Note on Decentralisation, Local Governance and Urban/Rural Development

http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/decentralised-governance-for-development-a-combined-practice-note-on-decentralisation-local-governance-and-urban-rural-development/DLGUD_PN_English.pdf

UN-Habitat. 2007. UN-Habitat Guidelines on Decentralisation and Strengthening of Local Self-government.

<http://www.cities-localgovernments.org/committees/dal/Upload/news/ladsguidelines.pdf>

VIGVÁRI András: Önkormányzati pénzügyek. Hazai kihívások és nemzetközi példák Budapest, 2011. december <http://www.asz.hu/tanulmanyok/2011/onkormanyzati-penzugyek-hazai-kihivasok-es-nemzetkozi-peldak/t348.pdf> (2012.04.12.)

VIGVÁRI András – JÁNOSSY Dániel: Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben 2009. január <http://www.asz.hu/tanulmanyok/2009/penzugyi-kockazatok-az-onkormanyzati-rendszerben/t272.pdf> (2012.04.12.)

VISSY Beatrix: Az individuális alapjogvédelem kilátásai az alkotmánybíráskodásban. Merre mutat az alkotmányjogi panasz iránytűje?

http://epa.oszk.hu/02600/02687/00004/pdf/EPA02687_jogi_tanulmanyok_2012_01_199-211.pdf (2015.11.16.)

VÖLGYESI Levente: Városi alkotmányosság az újkori Magyarországon Phd értekezés 2008. http://www.ajk.elte.hu/file/DI_Volgyesi_Levente_dis.pdf (2015.07.29.)

'Who should tax, where and what?' Musgrave, 1983) Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assingment. (Richard M. Bird) IMF Working Paper 1999. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp99165.pdf>

Európai Unió normák

Az Európai Unióról szóló Maastrichti Szerződés <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=URISERV%3Axy0026>

European Parliament Fact Sheets, http://www.europarl.europa.eu/factsheets/1_2_2_en.htm

European Parliament Resolution on Community regional policy and the role of the regions and Annexed Community Charter for Regionalization 18 November 1988 Official Journal C 326, 19 December 1988

http://aei.pitt.edu/1758/1/ep_resolution_regional_11_88.pdf

Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata 2010/C 83/01 (2) Jegyzőkönyv a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról

[http://eur-lex.europa.eu/legal-](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2010.083.01.0001.01.HUN#d1e186-201-1)

[content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2010.083.01.0001.01.HUN#d1e186-201-1](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2010.083.01.0001.01.HUN#d1e186-201-1)

Egyéb nemzeti normák, normajavaslatok

Constitution de la République française Constitution du 4 octobre 1958 Titre XII Des Collectivités Territoriales Article 72-75-1

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. II. Der Bund und die Länder. Artikel 28.

https://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg_02/245124

Local Government Act 1999 <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/27/contents>

Localism Bill 2010-11, Localism Act 2011, 15th November 2011

Localism Bill: Local government and community empowerment [Bill No 126 of 2010-11] RESEARCH PAPER 11/02 11 January 2011

<http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/RP11-02> (2016.05. 22.)

Localism Act 2011 Chapter I. General powers of authorities Art. 1 Local authority's general power of competence

Svéd Királyság Alkotmánya The Constitution of the Kingdom of Sweden

<http://www.parliament.am/library/sahmanadrutyunner/Sweden.pdf>

Hazai törvényi szintű jogi normák

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

1949. évi XX. tv. a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló

2014. évi XXIII. tv. egyes helyi önkormányzatokkal kapcsolatos törvényeknek a választásokkal összefüggő módosításáról

2013. évi CCXXXVIII. tv. a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról

2013. évi CXXVIII. tv. Budapest főváros közigazgatási területével összefüggő egyes törvények módosításáról

2013. évi XXXVI. tv. a választási eljárásról

2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról

2012. évi XXXVIII. törvény a települési önkormányzatok fekvőbeteg-szakellátó intézményeinek átvételéről és az átvételhez kapcsolódó egyes törvények módosításáról

2011. évi CXCVI. tv. a nemzeti vagyonról

2011. évi CXCV. tv. Magyarország gazdasági stabilitásáról

2011. évi CXC. tv. a köznevelésről

2011. évi CLXXXIX. tv. Magyarország helyi önkormányzatairól

2011. évi CLXXXVI. tv. Esztergom Város Önkormányzata egyes intézményeinek átvételéről

2011. évi CLXI. tv. a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról

2011. évi CLIV. tv. a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről

2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról

2010. évi L. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról

2010. évi XXVI. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, Strasbourgban, 1985. október 15-én kelt egyezménynek a helyi közéletben való részvételről szóló kiegészítő jegyzőkönyve kihirdetéséről

2004. évi CVII. tv. a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól

1999. évi XLI. törvény a területszervezési eljárásról

1997. évi CXXXV. tv. a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről

1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről

1996. évi XXI. tv. a területfejlesztésről és a területrendezésről

1994. évi LXIV. törvény a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról

1994. évi LXIII. törvény a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról

1994. évi LXII. tv. a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról

1994. évi LXI. tv. a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról

1993. évi LXXVIII. tv. a lakások és helyiségek bérletére, valamint elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról

1993. évi XXXI. tv. az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről

1992. évi LIV. tv. az időlegesen állami tulajdonban lévő vagyon értékesítéséről, hasznosításáról és védelméről

1992. évi XXXIII. tv. a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről

1991. évi XXXIII. tv. egyes állami tulajdonú vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonba adásáról

1991. évi XXIV. tv. a fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatokról

1990. évi C. tv. a helyi adókról

1990. évi XC. tv. a köztársasági megbízott jogállásáról, hivataláról és egyes feladatairól

1990. évi LXXIV. tv. a kiskereskedelmi, a vendéglátó-ipari és fogyasztási szolgáltató tevékenységet végző állami vállalatok vagyonának privatizálásáról (értékesítéséről, hasznosításáról)

1990. évi LXVII. tv. a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről

1990. évi LXV. tv. a helyi önkormányzatokról

1990. évi LXIV. tv. a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek jogállásáról

1990. évi LXIII. tv. a Magyar Köztársasági Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. tv. módosításáról

1990. évi VI. tv. az Állami Vagyonügynökségről és a hozzá tartozó vagyon kezeléséről és hasznosításáról

1989. évi XXXIII. tv. az Alkotmánybíróságról

1989. évi XXXI. tv. az Alkotmány módosításáról

1989. évi XIII. tv. a gazdálkodó szervezetek és gazdasági társaságok átalakulásáról

1987. évi 21. sz. tvr. a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény egyes rendelkezéseinek módosításáról, a kétszintű igazgatás bevezetéséről

1983. évi 26. sz. tvr. a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény módosításáról és egyes tanácsi hatáskörök rendezéséről

1976. évi 8. tvr. az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya kihirdetéséről

1971. évi I. tv. a tanácsokról

1965. évi 8. sz. tvr. a diplomáciai kapcsolatokról Bécsben, 1961. április 18-án aláírt nemzetközi szerződés kihirdetéséről

1954. évi X. tv. a tanácsokról

1950. évi I. tv. a helyi tanácsokról

1949. évi XX. tv. A Magyar Köztársaság Alkotmánya

1929. évi XXX. tc. a közigazgatás rendezéséről

1907. évi LX. tc. a magyar királyi közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről

1896. évi XXVI. tc. a magyar királyi közigazgatási bíróságról

1886. évi XXII. tc. a községekről

1886. évi XXI. tc. a törvényhatóságokról

1877. évi XXIV. tc. a megyei mérnöki állomások megszüntetése és hivatali teendőiknek az államépítészeti hivatalokra ruházásáról

1877. évi XX. tc. a gyámsági és gondnoksági ügyek rendezéséről

1876. évi XXXIII. tc. némely törvényhatóság területének szabályozásáról és az ezzel kapcsolatos intézkedésekről

1876. évi XX. tc. némely városi törvényhatóságok megszüntetéséről

1876. évi VI. tc. a közigazgatási bizottságról

1871. évi XVIII. tc. a községek rendezéséről

1870. évi XLII. tc. a köztörvényhatóságok rendezéséről

1869. évi IV. tc. a birói hatalom gyakorlásáról

1867. évi XV. tc. az államadósságok után a magyar korona országai által vállalandó évi járulékról

1848. évi XXIV. tc. a községi választásokra nézve

1848. évi XXIII. tc. a szabad királyi városokról

1848. évi XVI. tc. a megyei hatóság ideiglenes gyakorlatáról

1848. évi XI. tc. azon ügyekről, mellyek eddig a földesúri hatóságok által intéztettek

1848. évi IX. tc. az urbér és azt pótló szerződések alapján eddig gyakorlatban volt szolgálatok (robot), dézma és pénzbeli fizetések megszüntetéséről

1848. évi V. tc. az országgyűlési követeknek népképviselő alapján választásáról

1836. évi 9. tc. a községeknek belső igazgatásáról

1790/91. évi 12. tc. a törvényhozó és végrehajtó hatalom gyakorlásáról

1764/65. évi 21. tc. hogy a vármegyék közterheit a vármegyékbe kebelezett helységek is egyenlően viseljék

1723. évi 73. tc. annak a helynek a földesurak birtokain leendő átengedéséről, a hol Tolna és más hasonló állapotban levő megyék törvényszékeiket tartsák, hivatalos irataikat őrizték s a törvényhatósági hatalmat gyakorolják

1723. évi 56. tc. a főispánoknak megyéikben lakásáról s a megyék tisztujtásáról, az alispánok s más tisztviselők állásáról

1649. évi 20. tc. a városokban lakó nemesek ellen a vármegyék törvényszékein hozott birói határozatokat végre kell hajtani

1647. évi 93. tc. hogy a nemesek ellenében a vármegyén kimondott birói határozatokat és elmarasztalásokat, az alispánok azoknak az ingó dolgaira nézve a városok falain belül is hajtsák végre

1638. évi 48. tc. a szent korona fekvőjóságai és a fiscus jogai az ország és a vármegyék terhei viselésének alávetve legyenek; a tisztviselők az ország törvényei alatt állani tartozzanak; az ellenszegülőket büntetni kell

1638. évi 33. tc. a főispáni tisztek és méltóságok adományozása kiskorúak részére ne történjék

1550. évi 62. tc. minden vármegyének legyen pecsétje, a melyet az alispánok és szolgabírák meg esküdtársak pecsétéi alatt szekrényben kell tartani

1545. évi 33. tc. a királynak vagy helytartójának az ország törvényeivel ellenkező levelei a javak visszaadásában meg nem tartandók

1536. évi 36. tc. azt az ispánt, a ki ellen igaz panaszt emeltek, hivatalától meg kell fosztani s helyébe más alkalmas teendő

1504. évi 3. tc. vármegyei ispánságokat nem kell örökösen adományozni

1498. évi 57. tc. a vármegyei ispáni tisztséget nem kell egyházi személyek részére adományozni, hanemha olyanoknak, kik a szent és régi királyoktól kiváltságot nyertek

1486. évi 60. tc. hogy az egyes megyék élére ispánokat kell tenni, és hogy ezek az ispánok ugyanabból a megyéből kötelesek maguknak tekintélyes férfiakat alispánokul kiválasztani; és azok esküjéről

Az Európai Unió Bíróságának hivatkozott döntései

Commission v. Greece C-45/71

Commission v. Germany C-297/95

Commission v. Kingdom of the Netherlands C-97/81

Commission v. France C 147/00

Commission v. Italy C-365/97

Az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatai

29/2016. (X.2.) AB határozat

3149/2016. (VII.22.) AB végzés

22/2015. (VI.18.) AB határozat

15/2015. (V.29.) AB határozat

26/2014. (VII. 23.) AB határozat

3105/2014. (IV.17.) végzés

6/2013. (III.1.) AB határozat

1/2013. (I. 7.) AB határozat

3367/2012. (XII.15.) AB végzés

38/2012. (XI.14.) AB határozat

31/2010. (III.25.) AB határozat

121/2009. (XII.17.) AB határozat

55/2009. (V.6.) AB határozat

1143/B/2009. AB végzés

109/2008. (IX.26.) AB határozat

42/2008. (IV.17.) AB határozat

34/2008. (IV.1.) AB határozat

47/2006. (X.5.) AB határozat

61/2003. (XI.26.) AB határozat

46/2003. (X.16.) AB határozat

69/2002. (XII.17.) AB határozat

36/2002. (VII.19.) AB határozat

2/2001. (I.17.) AB határozat

961/E/2000. AB határozat

41/B/2000. AB végzés

774/B/2000 AB határozata

1011/B/1999 AB határozat

36/1998. (IX.16.) AB határozat

17/1998. (V.13.) AB határozat

1/D/1998. AB végzés
1044/B/1997. AB sz. határozat
751/B/1997. sz. végzés
56/1996. (XII.12.) AB határozat
77/1995. (XII.21.) AB határozat
55/1994. (XI.10.) AB határozat
37/1994. (VI.24.) AB határozat
18/1993. (III.19.) AB határozat
4/1993. (I.12.) AB határozat
1/1993. (I.13.) AB határozat
41/B/1993. AB határozat
65/1992. (XII.17.) AB határozat
9/1992. (I.30.) AB határozat
67/1991. (XII.21.) AB határozat
57/1991. (XI.8.) AB határozat
56/1991. (XI.8.) AB határozat
28/1991. (VI.3.) AB határozat