



Közzszolgálati Nemzetközi Képzési Központ

Közjogi és közigazgatási ismeretek

Dr. Temesi István

Oktatási segédanyag

Nemzeti Közzszolgálati Egyetem 2013.

Nemzeti Közzszolgálati Egyetem
Postacím: 1581 Budapest, Pf.: 15.
Cím: 1101 Bp., Hungária krt. 9-11.,
Telefon: +36(1)432-9000
Web: www.uni-nke.hu

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
www.ujszechenyiterv.gov.hu
06 40 638 638



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

Tartalom

I. A helyi önkormányzatok	3
1. A helyi önkormányzatok alaptörvényi és sarkalatos törvényi szabályozása	3
2. A helyi önkormányzatok 1990–ben létrehozott rendszere.....	3
3. Az önkormányzat fogalma	5
4. A helyi önkormányzás joga.....	7
5. A helyi önkormányzatok fajtái.....	8
6. A helyi önkormányzat funkciója.....	9
7. A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköre	10
8. A helyi önkormányzatok szervezete	13
9. Az önkormányzatok helye az államszervezetben	15
10. A helyi demokrácia, a közhatalom gyakorlása.....	18
11. A helyi önkormányzatisághoz kapcsolódó kötelezettségek	21
12. A helyi önkormányzat gazdasági alapjai.....	22

I. A helyi önkormányzatok

1. A helyi önkormányzatok alaptörvényi és sarkalatos törvényi szabályozása

Magyarország Alaptörvénye a „helyi önkormányzatok” címmel határozza meg a helyi önkormányzati rendszer alaptörvényi szabályait. Az Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdésének rendelkezése szerint a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvényben kell meghatározni. Ennek a jogalkotási kötelezettségének tett eleget az Országgyűlés, amikor 2011. december 19-i ülésnapján elfogadta a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényt. Az Országgyűlés a közigazgatási szervezetrendszer egyik jelentős alrendszerét a helyi önkormányzati rendszert szabályozta újra, amelyről a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény rendelkezett több mint két évtizeden keresztül. Miként 1990-ben, úgy most is, az önkormányzati törvény megalkotásának az alkotmányos szabályozás megváltoztatása szolgált feltételként.

2. A helyi önkormányzatok 1990-ben létrehozott rendszere

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény bevezetője hivatkozik Magyarország haladó önkormányzati hagyományaira azzal, hogy az új szabályozás ezekre épül. E hagyományok a Kiegyezés után létrehozott és 1945-ig működő polgári államberendezkedés helyi önkormányzati rendszerének bizonyos elemei, valamint az 1990-ben létrehozott, a tanácsrendszert felváltó demokratikus önkormányzati rendszer hagyományai. Már az 1990-ben megalkotott önkormányzati törvény is haladó hazai hagyományokra támaszkodott, ezért a hatályos szabályozásról elmondható, hogy a korábbi törvény által létesített rendszer értékeivel gazdagodott tovább. Erre a törvény indokolása is utal, amely szerint az új sarkalatos törvényi szabályozás a helyi önkormányzati rendszert a meglévő értékek megőrzésével és több új elem beillesztésével újítja meg.

A helyi igazgatás rendszere az 1990-ben létrehozott modern, demokratikus és valódi autonómiát biztosító önkormányzati rendszert megelőzően centralizált volt és csak névleg volt demokratikus. Ezért az Országgyűlés az 1990-ben elfogadott, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvénnyel visszaadta a helyi közösségeknek az önkormányzáshoz való jogot. Ezzel lehetővé vált a helyi közhatalom demokratikus és önálló gyakorlása. Az önkormányzati rendszer kialakításakor a demokratikus működés követelménye kapott

prioritást. Következésképpen a helyi önkormányzás joga a lehető legszélesebb körben érvényesült. Valamennyi települést megilletett a települési lakosságszámra tekintet nélkül. Hasonló jelentőségűvé vált az önkormányzati autonómia, illetve a központi kormány túlzott mértékű hatalmát megakadályozó garanciák kiépítésének követelménye.

A törvényi szabályozás 1990-ben - fentiekre tekintettel – szemben a helyi igazgatás korábbi centralizált rendszerével decentralizált és demokratikus önkormányzati rendszert hozott létre, amelyben a szükségesnél kisebb mértékben érvényesült a központi hatalom akarata és a nemzeti, illetve országos érdek érvényesítésének lehetősége a helyi, vagyis partikuláris érdekekkel szemben. További következményként ugyanakkor gyenge hatásfokúvá vált a helyi önkormányzatok működésének összehangolása és együttműködésük. Az eltúlzott mértékű autonómia láthatóvá tette a rendszer diszfunkcióit. Az 1990-ben létrehozott helyi önkormányzati rendszer további gyengesége lett a közszolgáltatások nem kellő hatékonysággal történő megszervezése, mert olyan kistépülések is ragaszkodtak önállóságukhoz, amelyek képtelenek voltak a törvényben meghatározott feladatokat gazdaságosan vagy hatékonyan ellátni.

Az 1990-ben létrehozott önkormányzati rendszerről kialakított általános vélemény szerint elégtelen volt a helyi önkormányzatok működésének hatékonysága, együttműködésük és koordinációjuk. A jogalkotó ezeket a hiányosságokat felismerte és igyekezett korrigálni, de átütő sikert nem tudott elérni. Ennek egyik oka a nagy közszolgáltató rendszerek átalakításának az elmaradása volt. A működés e diszfunkcióinak következménye lett, hogy felmerült az igény, hogy a decentralizáció és az autonómia határait szűkebben húzzák meg, mint 1990-ben, amikor arra egyébként a centralizált tanácsrendszer felváltásának céljával valós társadalmi és politikai igény volt.¹

Ugyan úgy, mint az 1990. évi szabályozás, az új törvény preambuluma is - a hazai önkormányzati hagyományok mellett – hivatkozik a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára, az abban foglalt alapelvekre. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája az Európa Tanács égisze alatt létrejött multilaterális európai nemzetközi egyezmény. Összefoglalja a sokszínű európai önkormányzati közigazgatási rendszerek közös értékeit. A Chartát aláíró államok kötelezték magukat, hogy az abban lefektetett szabályok szerint a Charta egyes rendelkezését saját önkormányzati rendszereikben érvényesítik. Az 1985-ben elfogadott Chartát Magyarország az 1997. évi XV. törvénnyel hirdette ki, de már korábban,

1992-ben csatlakozott hozzá, amit 1993-ban országgyűlési határozat erősített meg. Sőt, már az 1990. évi önkormányzati törvényt is a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának szellemében alkották meg.

3. Az önkormányzat fogalma

Az önkormányzat összetett jelenség. Az elnevezésből adódik, hogy magában hordozza az öngazgatást, amikor az igazgatás alanya, aki igazgat, és tárgya, akit igazgatnak, megegyezik. Minden közösségen belül vannak olyan feladatok, amelyeket a közösség maga képes és maga törekszik megoldani. Ezeknek a feladatoknak az ellátását megszervezi, irányításukra vezetőket és tisztségviselőket választ, valamint megteremti a feladat ellátásának feltételeit. Így például gondoskodik a finanszírozásról és maga hozza a közösséget közvetlenül érintő döntéseket.

Az önkormányzatnak számos különböző megjelenési formája ismert. Ezek múltja igen hosszú időre tekint vissza, időben túl a feudális jogrend partikularizmusán. Ezzel szemben a modern önkormányzati eszme a feudális abszolutizmus centralizációs törekvéseinek ellenhatásaként jelent meg a XVIII. század végén. Mégis, a feudális állam önkormányzatainak gazdag formavilágát a jogegyenlőséget hirdető polgári államberendezkedés eltörölte. Ezt követően jelentek meg a modern önkormányzat első szervezetei. Azt is mondhatnánk, hogy a korábbi, többnyire középkori autonómia-formákat újrafogalmazták.

Az önkormányzati elven működő közösségek tevékenységi területe, funkciója többféle lehet. A tudomány, a felsőoktatás területén évszázadok óta hagyományosan önkormányzati jellegű szervezetek, autonómiával rendelkező egyetemek működtek. A polgári állam az egyetemi autonómiát is újrafogalmazta és az egyetemeket az önkormányzat elvéből eredő jogosítványokkal ruházta fel.² Ezt követően került a tudomány és az oktatás szabadságának elve az alkotmányos szabályozás rangjára. Az önkormányzatiság egy másik területe szakmákhoz, foglalkozásokhoz kapcsolódik. A céhek formájában középkori gyökerei vannak az érdekképviselőt is ellátó, önkormányzati elven működő szervezeteknek. A polgári állam keretein belül először a kereskedők alkották meg kamaráikat a XIX. század elején, amelyet a század folyamán később követtek más szakmák és a szabadfoglalkozásúak is. Ezek kezdetben saját tagjaik bevonásával az államigazgatás segédszerveiként működtek, később tevékenységük bővült a tagságot érintő saját ügyek intézésével.³

Minden kétséget kizáróan az önkormányzat legrégebb, egyben legismertebb formája területi alapon szerveződik. Ez a helyi (kommunális) önkormányzat. Területi, földrajzi alapon lehatárolható lakóközösségek önszerveződő és autonómiával rendelkező testülete. Az öngazgatáson túl jelentőségét az adja, hogy állami, legtöbbször alkotmányos vagy törvényi formában történő elismerés birtokában, a közjog alanyaként részt vesz a közfeladatok megvalósításában a közigazgatási rendszer szerves részeként. Ennek keretében gyakran nem csak a helyi közösséget közvetlenül érintő, hanem átruházott állami feladatokat is megvalósít.

A helyi önkormányzat tehát megvalósítja egy közösség önszerveződését, érdekképviselőt lát el és közvetítő közegként szolgál az egyén és a központi államhatalom között. Közigazgatási feladatokat lát el, valamint része az adott állam közigazgatási rendszerének és államszervezetének, de azon belül intézményesen elkülönül. Következésképpen bizonyos mértékű önállósággal rendelkezik. Ezt nevezzük autonómiának. Jogállását törvényi szintű szabályozás vagy maga az alkotmány határozza meg, tehát függ az állami elismeréstől és a központi államhatalom biztosítja a jogszabályoknak megfelelő működését.

Az önkormányzatiság központi eleme az autonómia. Autonómia birtokában az önkormányzat maga szabályoz bizonyos életviszonyokat, többnyire a közösséget közvetlenül érintő ügyeket, vagyis saját ügyeit és érvényesíti, alkalmazza ezeket a jogszabályokat (igazgatás). Valódi autonómiáról akkor beszélhetünk, ha vannak olyan saját ügyek, amelyekben az önkormányzat önállóan érdemben dönthet. Következésképpen nem elegendő formálisan kimondani, hogy vannak saját hatáskörben ellátott feladatai, hanem a jogi szabályozásnak – törvényi vagy alkotmányos szinten – valódi tartalommal kell megtöltenie e feladatlistát. Az önkormányzati autonómia szerves összetevője, hogy az önkormányzat jogosult – törvényben vagy alkotmányban meghatározott keretek között - saját maga önállóan meghatározni szervezeti felépítését, kialakítani személyi állományát és megválasztani tisztviselőit, valamint rendelkezni olyan anyagi forrásokkal, például bevételekkel vagy bevételt biztosító tulajdonnal, amely biztosítja, hogy gazdaságilag nem lesz függésben a központi államhatalomtól.

Az önkormányzati törvény preambuluma a törvény céljaként jelöli meg a helyi önkormányzathoz szükséges feltételek megteremtését anélkül, hogy nevesítené e feltételeket. Ezeket a feltételeket, amelyek hiányában nincs valódi autonómia, az államnak kell

biztosítania. Ilyen szükséges feltételként nevezhető meg a jogszabályi környezet megalkotása, az önkormányzatiság tartalmát adó feladatok meghatározása, a működés anyagi, tárgyi, személyi feltételeinek biztosítása, az öngazgatás gyakorlását biztosító szervezeti keretek létrehozása és a jogszabályokban meghatározottak betartatásának hatékonyan működő rendszere.

Az önkormányzás összetettsége annak célja és következménye sokszínűségében is megmutatkozik. Az önkormányzás céljait részben az Alaptörvény, illetve a helyi önkormányzati törvény rögzíti. Az Alaptörvény szerint a helyi önkormányzatok a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében működnek. A sarkalatos törvény ezt az állampolgári felelősségérzet érvényre juttatásával és a helyi közösségen belül az alkotó együttműködéssel egészíti ki. Következésképpen az önkormányzáshoz szorosan kapcsolódik a közügyek iránti érdeklődés, ami a demokrácia alappillére. Magától értetődik, hogy az állampolgár leginkább a közvetlen környezetében történő események iránt érdeklődik és megpróbál részt venni azok alakításában. A demokráciát erősíti, ha a polgárok nem közömbösek a közvetlen környezetükben történő események, a helyi ügyek iránt és a helyi közösség ügyeiben történő részvétel egyben fogékonyabbá teszi őket az országos jelentőségű közügyekben való részvételre. Az önkormányzás és az állampolgári felelősségérzet szoros kapcsolata ezért vitathatatlan. További következmény, hogy a legközelebbi környezet ügyeiben aktív közösségi tagok között kialakul, megszokottá válik a magas színvonalú együttműködés.

Célja a helyi önkormányzásnak a törvényi szabályozás szerint a helyi közakarat kifejezése és megvalósítása. A helyi közakarat kifejezése és megvalósulása azonban nem korlátlan, a helyi közügyekre szorítkozik. Vagyis a helyi önkormányzás nem minden közügyre terjed ki, az országos jelentőségű ügyekre bizonyosan nem. A törvény ugyanakkor megfogalmazza a helyi közakarat kifejezésének és megvalósulásának módját is. Ez a demokratizmus és a széles nyilvánosság.⁴

4. A helyi önkormányzás joga

Az önkormányzás joga jellegéből adódóan úgynevezett kollektív jog. Kizárólag közösség gyakorolhatja, az egyén önmaga erre nem képes. Korábban, az Alaptörvény hatályba lépéséig

a helyi önkormányzás jogát Európában egyedülálló módon a magyar alkotmány alapjogként rögzítette. A hatályos jogi megoldás, hogy sarkalatos törvény, a 2011. évi CLXXXIX. törvény mondja ki az önkormányzáshoz való jogot. Következésképpen a helyi önkormányzás joga törvény rendelkezéseiből ered, nem az Alaptörvényből, ellentétben az egyént megillető alapvető jogokkal.

Az önkormányzati törvény szerint az önkormányzáshoz való jog a helyi választópolgárok közösségét illeti meg, ugyanakkor lényeges kiemelni, hogy e jog alapja az állami elismerés. Ehhez az Országgyűléstől származó állami elismeréshez párosul egyúttal az önkormányzáshoz való jog szintén állami, vagyis állami szervek által biztosított védelme.

5. A helyi önkormányzatok fajtái

Az önkormányzás joga a választópolgárok közösségét illeti meg. A törvény két féle közösséget jelöl meg az önkormányzáshoz való jog alanyaként, a települések és a megyék választópolgárainak közösségét. A települések és a megyék közösségének nevesítésével a törvény egyben nevesíti a helyi önkormányzat két típusát: a települési és a megyei önkormányzatot.

A helyi önkormányzatok fajtáiról az Alaptörvény hallgat. Ezt a kérdést a 2011.évi LXXXIX. törvény rendezi. Eszerint helyi önkormányzatok településeken és megyékben működnek. A törvény határozza meg, hogy melyek a települési önkormányzatok, vagyis milyen településeken működnek települési önkormányzatok. Ez a rendelkezés egyben előre vetíti, hogy a különböző település típusok között a jogi szabályozás bizonyos különbségeket tehet. Települési önkormányzat a község, a város, a járásszékhely város, a megyei jogú város, a fővárosi kerület, valamint a főváros. A főváros minősége azonban kettős, mert amellet, hogy települési önkormányzat, egyben területi önkormányzat is.

Az 1990-es szabályozáshoz képest a helyi önkormányzati rendszernek. új eleme a járásszékhely város. Az Országgyűlés 2012. június 25.-én fogadta el a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvényt. A járási rendszer kialakításának további lényeges lépése a járási hivatalok székhelyeinek és illetékességi területüknek a meghatározása, vagyis a járásszékhely települések kijelölése volt a 218/2012. (VIII. 13.) Kormányrendelettel.

A települési önkormányzat mellett helyi önkormányzat a megyei önkormányzat, amelyet a törvény területi önkormányzatnak minősít.⁵

6. A helyi önkormányzat funkciója

A helyi önkormányzat alapvető funkcióját az Alaptörvény a helyi közügyek intézésében és a helyi közhatalom gyakorlásában jelöli meg. A 2011. évi CLXXXIX. törvény preambuluma ezt azzal egészíti ki, hogy összefoglalja a helyi önkormányzás lényegét. Ennek megfelelően a helyi önkormányzatok hozzájárulnak az Alaptörvényben meghatározott államcélok megvalósításához és elősegítik a jogszabályi kötelezettségek teljesítését. A helyi önkormányzat funkciójaként jelölhető meg továbbá a települések önfenntartó képességének, valamint a helyi közösség öngondoskodásra való képességének erősítése.

A közigazgatás egyik alapvető rendeltetése a lakosság közszolgáltatásokkal történő ellátása. Ennek az alaptételnek felel meg a törvény, amikor kimondja, hogy a közigazgatási szervezetrendszer egyik alrendszereként működő helyi önkormányzatok helyi közügyekben ellátott tevékenységükkel részt vesznek a helyi közszolgáltatások ellátásában. A modern államban a közszolgáltatások ellátásából a helyi önkormányzatok jelentős szerepet vállalnak. Az ún. szolgáltató állam és szolgáltató közigazgatás kialakulásával megjelent az állammal szemben az elvárás, hogy polgárait jó minőségű és kiterjedt szolgáltatásokkal lássa el. A nagy mennyiségű közszolgáltatás ellátására az állami szervezetrendszer önmaga már nem képes, továbbá a lakossághoz legközelebb álló közhatalmi szervek a helyi önkormányzatok. Ez megmagyarázza részvételük szükségszerűségét, egyben racionalitását a közszolgáltatások ellátásában.

A helyi közügyek kapcsolódnak a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez is. Ez a rendelkezés a helyi önkormányzás legfontosabb feltételeit nevesíti. A helyi közügyek, mint feladatok ellátásának szükséges megteremteni a feltételeit, nevezetesen kialakítani a szervezetet, gondoskodni a személyi állományról és a működés materiális feltételeiről. Mindezek a helyi közügyekhez szorosan kapcsolódnak, következésképpen a helyi önkormányzatiság körébe tartoznak. Ezekben a kérdésekben a jogszabályi keretek között a helyi önkormányzat a lakossággal történő együttműködésre figyelemmel maga jogosult dönteni.

A helyi önkormányzat legjelentősebb funkciójaként tehát a lakosság helyi szintű közszolgáltatásokkal való ellátását jelölhetjük meg. Ezt látszik megerősíteni a jogalkotó is azzal, hogy a helyi közügyek fogalmát akként definiálja, miszerint azok alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak. A helyi önkormányzat funkcióját vélhetjük felfedezni továbbá a törvény azon rendelkezésiben, miszerint a helyi önkormányzat feladatai ellátása során támogatja a lakosság önszerveződő közösségeit, együttműködik e közösségekkel, biztosítja a helyi közügyekben való széles körű állampolgári részvételt; erősíti a település önfenntartó képességét, feltárja lehetőségeit és hasznosítja saját erőforrásait; egyes közszolgáltatások igénybevételét törvény felhatalmazása alapján rendeletében feltételekhez kötheti.

7. A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköre

Az Alaptörvény meghatározza a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörét. Eszerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkot és határozatot hoz. A jogszabálynak minősülő rendeletek megalkotása, valamint a közjogi szervezetszabályozó eszköznek minősülő normatív határozatok meghozatala a helyi önkormányzat jogalkotó tevékenységének kifejeződése. A rendeletalkotás vonatkozásában az Alaptörvény rendelkezik arról, hogy a helyi önkormányzat feladatkörében eljárva alkothat rendeletet. A rendeletalkotásra két esetben kerülhet sor. Törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján. Az Alaptörvény egyúttal kijelöli az önkormányzati rendelet helyét a jogforrási hierarchiában, más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között önállóan igazgat, valamint meghatározza szervezeti és működési rendjét. Jogosult gyakorolni a tulajdonost megillető jogokat az önkormányzati tulajdon tekintetében. Meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik, valamint e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat. A helyi önkormányzat szintén a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről. Az itt felsorolt alaptörvényben biztosított

jogosítványok az autonómia leglényegesebb tartalmi elemei, amelyek lehetővé teszik a valódi önkormányzás gyakorlását.

Szimbolikus jelentőségű, de nem elhanyagolható jogosultsága a helyi önkormányzatnak az önkormányzati jelképek alkotása, továbbá helyi kitüntetések és elismerő címek alapítása. Jogosult továbbá a helyi önkormányzat a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérni, döntést kezdeményezni és véleményt nyilvánítani. Szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdek-képviseleti szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek.

Az Alaptörvény természetesen nem sorolja fel kimerítően a helyi önkormányzatok valamennyi feladat- és hatáskörét. Éppen ellenkezőleg, úgy rendelkezik, hogy törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol. E rendelkezésből következik, hogy a helyi önkormányzatoknak feladat- és hatáskört megállapítani kizárólag törvényben lehet, következésképpen erre kizárólag az Országgyűlés jogosult. Ezt az Alaptörvény kifejezetten ki is mondja, amikor úgy rendelkezik, hogy a helyi önkormányzat részére kötelező feladat- és hatáskört csak törvényben lehet megállapítani. A helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörének következő szabályozási lépcsője a 2011. évi CLXXXIX. törvény. A törvény az önkormányzati feladatok körén belül külön nevesíti a helyi közbiztonsággal kapcsolatos önkormányzati feladatokat és a helyi önkormányzatok egyes szervei, így a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, valamint a jegyző számára lehetővé teszi államigazgatási feladatok ellátását is.

A helyi önkormányzatok feladatait az önkormányzati törvény sem sorolja fel tételesen. Példálózó jelleggel, mintegy útmutatót ad ugyan a helyi közügyek körbehatarolására, azonban a helyi közügyek e listája nem teljes körű és nem is kizárólagos. Az önkormányzati törvény, kiegészítve az Alaptörvény rendelkezéseit, felsorolás helyett további kereteket ad a feladat- és hatáskörök megállapításához. Az önkormányzati törvény a feladat- és hatásköröknek két típusát különbözteti meg: kötelező valamint önként vállalt feladat- és hatásköröket azzal, hogy kötelező feladat- és hatáskört törvény állapíthat meg. Önként vállalt feladat lehet minden olyan helyi közügy önálló megoldása, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe. Az önként vállalt helyi közügyekben a helyi önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabállyal nem ellentétes, azonban megoldásuk nem veszélyeztetheti a törvény által

kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását. Az önként vállalt feladat finanszírozása a saját bevételek, vagy az erre a célra biztosított külön források terhére lehetséges.

Mint látjuk, a helyi önkormányzatok alapvetően önkormányzati feladatokat látnak el, amelyek körét törvény határozza meg, ha azok ellátása kötelező. A helyi önkormányzatok kötelező feladatait jellemzően az úgynevezett ágazati törvények határozzák meg. Az önkormányzati feladatoktól jellegükben is különböző állami feladatokat, különösen a közszolgáltatásokat az állam saját igazgatási szervei, az államigazgatási szervek látják el. Ez alól az általános szabály alól két kivétel van. Egyrészt, ha törvényben meghatározott esetekben a helyi önkormányzat külön megállapodást köt az állammal, amely alapján elláthat állami feladatokat. Másrészt az államigazgatási, vagyis állami feladatok ellátására a helyi önkormányzat egyes szervei által sor kerülhet egy másik esetben is. Az Alaptörvény felhatalmazza a polgármestert és a megyei képviselő-testület elnökét, hogy önkormányzati feladatain kívül törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet alapján kivételesen államigazgatási feladat- és hatáskört is ellásson. Ezt egészíti ki az önkormányzati törvény. Eszerint törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, valamint a jegyző számára államigazgatási feladat- és hatáskört állapíthat meg, illetve honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófa-elhárítási ügyekben az országos államigazgatási feladatok helyi irányításában és végrehajtásában való részvételüket rendelheti el.

A helyi önkormányzatok által ellátott önkormányzati feladatok törvényben történő megállapításának az önkormányzati törvény további kereteket szab. Így a különböző típusú önkormányzatoknak, vagyis a községnek, a városnak, a járásszékhely városnak, a megyei jogú városnak, a fővárosnak és kerületeinek, valamint a megyei önkormányzatnak egymástól eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek. A törvényi szabályozás a kötelező feladat- és hatáskör megállapításánál köteles differenciálni figyelembe véve a feladat- és hatáskör jellegét, valamint a helyi önkormányzatok eltérő adottságait. Utóbbi esetben ez jelentheti a gazdasági teljesítőképességet, a lakosságszámot vagy a közigazgatási terület nagyságát. Szabály, hogy a hatáskör telepítésével egyidejűleg meg kell határozni a feladat- és hatáskör ellátásához szükséges minimális szakmai, személyi, tárgyi és gazdasági feltételeket.

A különböző típusú helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörének differenciált megállapításához az önkormányzati törvény további rendező elveket határoz meg. Így a községi önkormányzat kötelezettségeként határozza meg mindazoknak a törvényben meghatározott feladatoknak az ellátását, amelyek a helyi lakosság alapvető létfeltételeit, az ehhez szükséges közszolgáltatások közvetlen igénybevételének lehetőségeit biztosítják. Ehhez képest a járásszékhely városi, valamint a városi önkormányzat a törvényben meghatározottak szerint olyan közszolgáltatásokat lát el, melyeket saját területén és vonzáskörzetében, vagy a járás egész területén gazdaságosan, hatékonyan és a szakmai szabályok előírásainak megfelelően képes biztosítani. A megyei jogú város azokat a közszolgáltatásokat is köteles biztosítani, amelyek saját területén túl a megye egészére vagy nagy részére kiterjednek. A fővárosi önkormányzat pedig a települési és a területi önkormányzat feladat- és hatásköreit is elláthatja.

A helyi önkormányzatok működése és feladatik ellátása szempontjából további lényeges rendező elv, amelyet az Alaptörvény mond ki, hogy a helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek. Következésképpen az Alaptörvény ezzel is kijelöli az autonómia határait. A helyi önkormányzatok, mint az államszervezet részeként működő közhatalmi szervek nem működhetnek a központi államhatalomtól függetlenül. A működés jogszerűsége mellett követelmény annak, hatékonysága is. Ezért teszi lehetővé az Alaptörvény, hogy az Országgyűlés törvénnyel elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását.

8. A helyi önkormányzatok szervezete

Korábban tárgyaltuk, hogy az önkormányzati autonómia tartalmi eleme a szervezet kialakításának és a tisztviselők megválasztásának az önállósága azzal, hogy e jogosítványokat az önkormányzat törvényi keretek között gyakorolhatja. A legtágabb kereteket az Alaptörvény adja, amely nevesíti a legfontosabb önkormányzati szerveket. Így a képviselő testületet, amely gyakorolja a helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit; a polgármestert, aki vezeti a képviselő-testületet; valamint a képviselő-testület bizottságait és a képviselő-testület hivatalát.

Arról már az önkormányzat törvény rendelkezik, hogy képviselő-testület és szervei biztosítják az önkormányzati feladatok ellátását. A képviselő-testület szerveit a törvény az alábbiakban határozza meg: polgármester (főpolgármester), megyei közgyűlés elnöke, a képviselő-testület

bizottságai, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzat hivatala, a közös önkormányzati hivatal, a jegyző, a társulás.

A települési önkormányzatokhoz képest a helyi önkormányzat szerveinek elnevezése a különböző helyi önkormányzat típusok esetében változik. A megyei jogú város képviselő-testülete a közgyűlés, amelynek vezetője a közgyűlés elnöke. A települési képviselő-testület vezető, a választópolgárok által választott polgármestertől eltérően a megyei képviselő-testület elnökét a megyei képviselő-testület saját tagjai közül választja megbízásának időtartamára. A fővárosi önkormányzat képviselő-testülete a közgyűlés. A közgyűlést a főpolgármester képviseli, akit a választópolgárok választanak. A főváros területe kerületekre tagozódik és minden fővárosi kerületben települési önkormányzat működik. A fővárosban főpolgármesteri hivatal, a fővárosi kerületben éppen úgy, mint a községekben és a városokban polgármesteri hivatal működik. A megyében az elnevezés: megyei önkormányzat hivatala. A polgármesteri hivatalt a jegyző, a főpolgármesteri hivatalt a főjegyző vezeti.

A képviselő-testület a helyi önkormányzat első számú döntéshozó szerve. Legfontosabb funkciója, hogy önkormányzati döntéseket hoz. E döntési jogát átruházhatja bizottságára, a részönkormányzat testületére, a társulásra, a polgármesterre, továbbá a jegyzőre. A képviselő-testület jogosult különböző típusú szervezeteket (kötségvetési szervet, gazdálkodó szervezetet, nonprofit szervezetet és egyéb szervezetet) alapítani a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására. A képviselő-testület tagjait a választópolgárok választják meg – első alkalommal 2014-ben - öt éves ciklusra.

A képviselő-testület munkáját az általa szabadon, de a törvény keretei között létrehozott bizottságok segítik. A képviselő-testület bizottsága feladatkörében kezdeményezi, előkészíti a testület döntéseit, valamint döntést hozhat a képviselő-testület által átruházott hatáskörben.

A részönkormányzatot képviselőkből és más, az adott településrészen élő választópolgárokból a képviselő-testület hozhatja létre valamely településrész sajátos érdekeinek képviseletére. A településrészi önkormányzati testület munkájának segítésére a képviselő-testület hivatali kirendeltségeket hozhat létre, azonban a részönkormányzat testületére önkormányzati hatósági hatáskör nem ruházhat át.

A polgármester a választópolgárok által választott tisztségviselő, a képviselő-testület elnöke. Összehívja és vezeti a képviselő-testület ülését, képviseli a képviselő-testületet. A polgármester a képviselő-testület döntései szerint és saját hatáskörében irányítja a polgármesteri hivatalt, a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben pedig döntést hoz. A polgármester munkáját a képviselő-testület által választott alpolgármester vagy alpolgármesterek segítik, illetve helyettesíthetik a polgármestert.

A jegyző a települési önkormányzat polgármesteri hivatalának vezetője. Egyik elsődleges jelentőségű funkciója, hogy a hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben dönt: tulajdonképpen az államigazgatási szervezetrendszerben a legalacsonyabb szinten, az állampolgárokhoz legközelebb álló hatóság. Államigazgatási szerepköre mellett segíti a helyi önkormányzat működését és emellett dönt a jogszabályban meghatározott önkormányzati ügyekben. A jegyző nem választott tisztség, a polgármester nevezi ki kötelező pályázat alapján, határozatlan időre.

A polgármesteri hivatal az önkormányzat működésével, valamint a polgármester vagy a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatokat látja el. Ezen kívül közreműködik az önkormányzatok egymás közötti, valamint az állami szervekkel történő együttműködésének összehangolásában. A polgármesteri hivatal funkcióját betöltő közös önkormányzati hivatal kötelesek létre hozni azok a községi önkormányzatok, amelyek lakosság száma nem haladja meg a kétezer főt feltéve, ha azonos járáson belül vannak és közigazgatási területüket legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól.

9. Az önkormányzatok helye az államszervezetben

Az Alaptörvény jelentősen változtatott a helyi önkormányzatok és a központi államhatalom viszonyán. A központi kormányzatnak a korábbi törvényességi ellenőrzésnél erőteljesebb központi befolyásolásra, felügyeletre van lehetősége. A beavatkozásnak további eszközei is vannak.

Az önkormányzati törvény preambuluma rögzíti, hogy a helyi önkormányzatok az állami szervezetrendszer részét képezik. Ez kijelöli az önkormányzati önállóság határait. A helyi önkormányzati autonómia és annak minden velejárója, ezért kizárólag az államszervezeten belül érvényesülhet. A helyi önkormányzatok úgy, mint minden állami szerv kötelesek azon államcélok megvalósításához hozzájárulni, amelyeket az Alaptörvényben fogalmaztak meg. A helyi önkormányzatok kötelesek elősegíteni a jogszabályi kötelezettségek teljesítését, ami a helyi önkormányzatok helyét az államszervezetben a végrehajtó hatalmi ágon belül, azon belül a közigazgatási szervezetrendszerben jelöli ki.

Az Alaptörvény lényegében négy állami szervet, az Országgyűlést, a Kormányt, az Alkotmánybíróságot és a bíróságot nevesíti és határozza meg a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos alkotmányos jogosítványait. A helyi önkormányzatok és az állami szervek kapcsolatrendszerének további szabályait az önkormányzati törvény határozza meg.

Az Országgyűlés legjelentősebb feladata a helyi önkormányzatok vonatkozásában a törvényalkotás. Kizárólag törvényben, tehát az Országgyűlés állapíthat meg a helyi önkormányzat részére kötelező feladat- és hatáskört. Ugyanígy törvény rendelheti el a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását. Az önkormányzatok gazdálkodását érintő jogosultsága az Országgyűlésnek, hogy törvényi úton a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti.

A minden helyi önkormányzatra vonatkozó normatív tartalmú törvényektől eltérően az Országgyűlés a helyi önkormányzatokkal kapcsolatban, egyedi esetben is intézkedhet az Alaptörvény felhatalmazása alapján. Ez a legdrasztikusabb beavatkozást jelenti a helyi önkormányzati működésbe, mert feloszlathatja a képviselő-testületet. A képviselő-testület feloszlatására az Alaptörvény akkor ad lehetőséget az Országgyűlésnek, ha az alaptörvény-ellenesen működik, de további feltételként szükséges a Kormány ezt célzó indítványa. A Kormány ilyen indítványt az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően terjeszthet az Országgyűlés elé.

Az Alaptörvény rögzíti, hogy a Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét. E törvényességi felügyelet részletes

szabályairól részben az Alaptörvény, részben az önkormányzati törvény rendelkezik. Az Alaptörvény rendelkezik arról, hogy a helyi önkormányzat rendeletét a kihirdetését követően haladéktalanul köteles megküldeni a fővárosi és megyei kormányhivatalnak. Ha a fővárosi és megyei kormányhivatal az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja, kezdeményezheti a bíróságnál az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát. Ezen kívül a fővárosi és a megyei kormányhivatal a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását is kezdeményezheti a bíróságnál. Ha a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének a bíróság által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság elrendeli a rendelet pótlását. Ez azt jelenti, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és a megyei kormányhivatal vezetője alkotja meg.

A törvényességi felügyelet eszközrendszerét az Alaptörvény nem sorolja fel kimerítően. Ezt az önkormányzati törvény rendezi, amely az alábbiakban nevesíti a fővárosi és megyei kormányhivatal törvényességi felügyeleti eszközeit:

- információkérés
- törvényességi felhívás
- a képviselő testület ülésének összehívása
- önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközése esetére alkotmánybírósági felülvizsgálat kezdeményezése
- önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangja bírósági felülvizsgálatának kezdeményezése
- az önkormányzati határozat elleni bírósági eljárás kezdeményezése
- a helyi önkormányzati jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítása
- a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége pótlása
- az önkormányzati határozathozatali és feladat-ellátási kötelezettség elmulasztásának megállapítása
- törvényességi felügyeleti bíróság megállapítása

Az önkormányzati törvény szerint az önkormányzathoz való jog a helyi választópolgárok közösségét illeti meg, amely jog alapja az állami elismerés. Ehhez az – Országgyűléstől származó - állami elismeréshez párosul egyúttal az önkormányzathoz való jog szintén állami, vagyis állami szervek által biztosított védelme. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény

védelmének legfőbb szerveként rendelkezik olyan hatáskörökkel, amelyek biztosítják az önkormányzati jogok védelmét, például kiiktatja a jogrendszerből az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályokat. Ez a gyakorlatban azt is jelentheti, hogy az önkormányzati jogokat sértő jogszabályt semmisít meg. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény rendelkezései szerint a bíróságok a jogalkalmazó tevékenységük során biztosítják a jogszabályok érvényesülését. Következésképpen egyedi jogalkalmazóként gondoskodnak a helyi önkormányzatok jogainak védelméről ahhoz hasonlóan, ahogyan az egyének jogainak védelméről.

Az Alaptörvény feljogosítja a helyi önkormányzatokat, hogy a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérjenek, döntést kezdeményezzenek és véleményt nyilvánítsanak. Ezt az alaptörvényi rendelkezést egészíti ki az önkormányzati törvény, amely kötelezi a megkeresett állami szervet arra, hogy harminc napon belül érdemben válaszoljon a megkeresésre.

Lényegében a helyi önkormányzatokról elmondható, hogy az államszervezet, a végrehajtó hatalom és azon belül a közigazgatási szervezetrendszer részeként vesznek részt a közfeladatok ellátásában. Autonómia birtokában ellátják a helyi közügyeket, e tevékenységükbe más állami szervek közvetlenül nem avatkozhatnak be. A helyi önkormányzatok nem hierarchikus rendszer részeként működnek, egymással és más állami szervekkel is mellérendelt viszonyban állnak, felettes szervük nincs. Az állami beavatkozás egyetlen esetben jogszerű, a törvényes működés biztosítása, illetve helyreállítása céljával. A közigazgatás irányításáért felelős kormány, valamint az irányítása alatt álló államigazgatási szervek közvetlenül nem avatkozhatnak be a helyi önkormányzati ügyek ellátásába és az önkormányzati döntésekbe kizárólag jogértés esetén, ideértve a mulasztást is avatkozhatnak be.

10. A helyi demokrácia, a közhatalom gyakorlása

A helyi közhatalmat a választópolgárok közösségei jellemzően közvetett módon, vagyis választott képviselők útján gyakorolják. Ehhez képest kivételesnek nevezhető a közhatalom gyakorlásának közvetlen módja, a népszavazás, illetve a népi kezdeményezés. A hatalomgyakorlás közvetett és közvetlen formáit az önkormányzati törvény is elkülöníti. A

modern tömegdemokráciában a népszavazás a hatalomgyakorlás kivételes formája. Ezért tipikusnak és gyakorinak a választópolgárok által választott képviselők útján történő hatalomgyakorlást tekinthetjük, amely lehetővé teszi a közügyek intézésének folyamatosságát.

A helyi önkormányzati szervek közül a képviselő testület tagjai és a polgármester megbízatásukat választás útján nyerik el. Az Alaptörvény 2014-től vezeti be azt az új szabályt miszerint a helyi képviselőtestületeket és a polgármestereket nem négy, hanem öt éves ciklusra választják.

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választójoggal rendelkezik minden nagykorú magyar állampolgár, az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező minden nagykorú állampolgár, továbbá a Magyarországon menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert minden nagykorú személy. E személyeknek joga van ahhoz, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó legyen. Mégsem jogosult választani valamennyi, feltételeknek megfelelő személy, mert törvény a választójog gyakorlását kizárhatja. Maga az Alaptörvény teszi lehetővé a választójogból azon személyek kizárását, akiket bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt.

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról a 2010. évi L. törvény rendelkezik. Ez a törvény rögzíti, hogy a választópolgár a választójogát szabad elhatározása alapján gyakorolja, valamint hogy lakóhelyén vagy – ha lakóhelye mellett legkésőbb a választás kitűzését megelőző 30. napig tartózkodási helyet is létesített – bejelentett tartózkodási helyén választhat.

Az önkormányzati törvény az Alaptörvény szabályaira támaszkodva a helyi népszavazáson való részvétel jogát minden olyan személy alapjogaként határozza meg, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó. A helyi népszavazás szabályozása összetett, mert több törvény szabályait együttesen kell alkalmazni és a jogalkotó e tárgykört nem az országos népszavazás és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvényben szabályozza. A helyi népszavazás legfontosabb anyagi jogi szabályait az 1990. évi LXV. törvény, a legjelentősebb eljárási szabályokat a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény tartalmazza. Ugyanakkor a 2014. évi általános önkormányzati választások napjáig

hatályban maradnak a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény helyi népszavazásról szóló szabályai is.

E szabályozás meghatározza a helyi népszavazás érvényességének és eredményességének feltételeit valamint azokat az eseteket, amelyekben kötelező, illetve amikor lehetséges helyi népszavazást tartani. A képviselő- testület köteles népszavazást kiírni a következő kérdésekben:

- a településnek a területével határos másik megyéhez történő átcsatolására irányuló kezdeményezése,
- a községegyesítésnek és a községegyesítés megszüntetésének kezdeményezése,
- új község alakításának kezdeményezése,
- lakott területrész átadása, átvétele, cseréje,
- társult képviselő-testület alakítása, a társult képviselő-testületből való kiválás, továbbá
- abban az ügyben, amelyet az önkormányzati rendelet meghatároz.

Lehetséges a helyi népszavazás elrendelése a képviselő-testület feladat- és hatáskörébe tartozó bármely ügyben vagy az önkormányzati rendelet megerősítésére. A törvényi szabályozás szerint nem rendelhető el helyi népszavazás az alábbi tárgykörökben:

- a költségvetésről való döntés,
- a helyi adónemeket, illetőleg mértéküket megállapító rendelet,
- a képviselő-testület hatáskörébe tartozó szervezeti, működési, személyi kérdések, a képviselő-testület feloszlásának a kimondása.

A népi kezdeményezés szintén a közvetlen hatalomgyakorlást teszi lehetővé a választópolgárok számára, egyben a részvételi demokrácia egyik formája. Valójában ez is kivételesnek tekinthető, mert a választópolgárok igényeiket választott képviselőik útján a döntéshozók tudomására hozhatják és elérhetik, hogy a számukra lényeges kérdésekben döntés szülessen. Amennyiben a közvetett demokrácia hagyományos formái (önkormányzati képviselő vagy polgármester felkeresése, lakossági fórum, közmeghallgatás, stb.) nem vezetnek eredményre, helyi népi kezdeményezés útján lehet elérni, hogy a képviselő testületdöntést hozzon.

A népi kezdeményezés szabályait szintén a 2014. évi általános önkormányzati választásokig hatályban maradó 1990. évi önkormányzati törvény rendezi. Népi kezdeményezés útján a

képviselő-testület elé terjeszthető minden olyan ügy, amelynek eldöntése a képviselő-testület hatáskörébe tartozik. Helyi népi kezdeményezést az önkormányzat rendeletében meghatározott számú választópolgár nyújthat be, de ez a szám a választópolgárok öt százalékánál nem kevesebb és tíz százalékánál nem nagyobb. Azt a népi kezdeményezést, amelyet a képviselő-testület által meghatározott számú választópolgár indítványozott a képviselő-testület köteles megtárgyalni.

11. A helyi önkormányzatisághoz kapcsolódó kötelezettségek

Az Alaptörvény cikke szerint mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni. Ezt a társadalmi érdeket, egyben követelményt érvényesíti az önkormányzati törvény a helyi önkormányzás gyakorlása során. A helyi közösség tagjainak kötelessége az öngondoskodás és a közösségi feladatok ellátásához való hozzájárulás, valamint a közösségi együttélés alapvető szabályainak betartása

Az öngondoskodás pontos tartalmát illetően az önkormányzati törvény miniszteri indoklására hagyatkozhatunk. Eszerint „az öngondoskodás, önfenntartás igénye két irányban is megjelenik. Részben az önkormányzat és a központi források, részben az állampolgár és az önkormányzat viszonyában.” Következtetésünk, hogy a helyi önkormányzatnak mindent meg kell tennie a helyi lehetőségek feltárása, kiaknázása terén és „bizonyos esetekben az öngondoskodás megléte a központi forrásokhoz való hozzájutás feltétele is lehet”. Ugyanakkor a követelmény érvényesíthető az állampolgár és a helyi közösség viszonyában is, ezért a törvény rögzíti, hogy „a helyi választópolgár képességei szerint köteles hozzájárulni a közösségi feladatok ellátásához”.

Minden emberi közösségnek vannak alapvető együttélési szabályai. A modern állam kiterjedt jogalkotói tevékenységével törekszik e szabályok megalkotására, azonban nem kivitelezhető, hogy minden együttélési szabályt a központi államhatalom határozzon meg. A helyi sajátosságnak, a különböző kisebb emberi közösségeknek vannak olyan szabályai, amelyek csak rájuk jellemzőek és leghatékonyabban maguk e közösségek képesek jól megalkotni és hatékonyan alkalmazni. A hatékony jogalkalmazás, a kikényszeríthetőség követelménye ezért szabályok írásban történő rögzítését követeli meg.

Az önkormányzati törvény felhatalmazza a helyi önkormányzat képviselő-testületét, hogy a legalapvetőbb szabályokat rendeletbe foglalja és megszegésüket szankcionálja egyrészt az öngondoskodási kötelezettség, másrészt az együttélési normák tekintetében. A rendeletalkotási jogosultság kiterjed a két szóban forgó tárgykörben a kötelezettségek tartalmának meghatározására. Ezek azok a kötelezettségek, amelyek a helyi sajátosságoknak megfelelően kerülhetnek megfogalmazására, mert értelemszerűen településenként vagy területenként változhatnak. A rendeletalkotási jogosultság kiterjed továbbá a kötelezettségek elmulasztásuk hátrányos jogkövetkezményeinek, vagyis a szankciók meghatározására. Tekintettel arra, hogy a kötelezettségek meghatározása valamely cselekmény megtételére vagy túrésére kényszerítenek, a szankcionálás pedig végső soron akár fizikai erőszak alkalmazását is lehetővé teszi, ezek az önkormányzati rendeletek, valamint megalkotásuk minden alkotmányos követelménynek meg kell, hogy feleljenek és az állampolgárok számára biztosítani kell a jogorvoslat és a jogvédelem lehetőségét.

12. A helyi önkormányzat gazdasági alapjai

Bármely szervezet autonóm működésének egyik leglényegesebb feltétele a pénzügyi, gazdasági önállóság. Ennek hiányában az autonómia csupán formális. Ezért az Alaptörvény és a sarkalatos törvényi szabályozás biztosítja a helyi önkormányzatok gazdasági önállóságának alapjait, egyúttal kijelölik annak határait is. Emlékeztetni kell ugyanis arra, hogy az államszervezet és az államháztartás részeként működő helyi önkormányzatok működésének is illeszkednie kell a köztulajdonnal és a közpénzzel történő gazdálkodás rendszerébe. A helyi önkormányzati önállóság gazdasági alapja a saját tulajdon, az önálló bevétel és a bevételek szabadon történő felhasználása.

A tulajdont illetően az Alaptörvény biztosítja, hogy a helyi önkormányzat gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat. Ugyanakkor tulajdonosként a helyi önkormányzat cselekvési szabadsága nem korlátlan. Az Alaptörvény rögzíti, hogy a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amelynek rendeltetése az önkormányzat feladatainak ellátását szolgálni. A köztulajdoni minőségnek további következményei vannak, amely a tulajdonos korlátozott jogosítványiban mutatkoznak meg, különösen, ha összevetjük a magánjog hatály alá tartozó tulajdonjogi szabályokkal, illetve tulajdonosi minőséggel. Ezen kívül további korlátozásokat érvényesít a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény, amely összhangban az Alaptörvénnyel a helyi

önkormányzatok tulajdonában álló vagyont nemzeti vagyonnak minősíti. E törvény biztosítja a nemzeti vagyon védelmét, amely korlátozza a helyi önkormányzat cselekvési szabadságát. A nemzeti vagyon elsődleges rendeltetéseként a közfeladatok ellátásának biztosítását határozza meg és előírja, hogy a nemzeti vagyonnal felelős módon, rendeltetésszerűen kell gazdálkodni.⁶

A megfelelő bevételek biztosítása érdekében az Alaptörvény kimondja, hogy a helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult. Következésképpen az állam által a helyi önkormányzatokra bízott önkormányzati feladatokat az államnak finanszíroznia kell. A helyi önkormányzatok által kötelezően ellátandó, törvényben meghatározott feladatok ellátása működési kiadásainak fedezetét az Országgyűlés a feladatfinanszírozás rendszerén keresztül, feladatalapú támogatással biztosítja. A feladatfinanszírozási rendszerben az Országgyűlés a helyi önkormányzat kötelezően ellátandó feladataihoz jogszabályokban meghatározott közszolgáltatási szintnek megfelelő támogatást biztosít.

A feladatalapú támogatást a helyi önkormányzat éves szinten kizárólag a kötelezően ellátandó feladatainak kiadásaira fordíthatja a központi költségvetés részére visszafizetés terhe mellett. Az önként vállalt és az állam által prioritásként kezelt feladatok finanszírozására az állam támogatást biztosíthat a helyi önkormányzatoknak. Tehát ez nem kötelessége. Szintén megengedő szabály, hogy az állam kivételes esetben kiegészítő támogatást adhat a helyi önkormányzat működőképessége megőrzése érdekében.

Az autonómia teljességének feltétele, hogy az állam által biztosított bevételek mellett a helyi önkormányzatok saját bevételekkel is rendelkeznek. A saját bevételek jelentős részét a helyi adók teszik ki. Az Alaptörvény biztosítja, hogy a helyi önkormányzat a helyi adókról szóló törvény keretei között dönt arról, hogy milyen helyi adó fajtaikat vet ki és azok mértékéről.

A saját bevételek származhatnak a tulajdonnal történő gazdálkodásból, vállalkozásból. Az Alaptörvény feljogosítja a helyi önkormányzatokat, hogy törvény keretei között vállalkozást folytasson. Ugyanakkor az Alaptörvény korlátozó szabályozása szerint vállalkozási tevékenységet kizárólag e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel folytathatja úgy, hogy a kötelező feladatai ellátását nem veszélyeztetheti. A helyi önkormányzat vállalkozási tevékenységét az ebben érintett önkormányzati tulajdon tekintetében a nemzeti vagyonról

szóló 2011. évi CXCVI. törvény is korlátozza. A kizárólagos önkormányzati tulajdon forgalomképtelen. Nem adható el, nem terhelhető meg, nem osztható fel. Ettől eltérően a korlátozottan forgalomképes vagyoni körbe tartozó vagyonelemek eladhatók, megterhelhetők, de csak törvényben vagy önkormányzati rendeletben meghatározott feltételek szerint, vagyis hatósági jóváhagyással. Az önkormányzat üzleti vagyona engedély nélkül elidegeníthető, hasznosítható, azonban az átruházására, hasznosítására vonatkozó szerződés kizárólag átlátható tulajdonosi szerkezettel, szervezettel rendelkező és tevékenységet folytató szervezettel köthető.

A helyi önkormányzat gazdálkodási szabadságának további korlátozása, hogy a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében törvény a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti.

A helyi önkormányzat gazdálkodásának alapja a helyi önkormányzat éves költségvetése, amely az államháztartás része. Ebből finanszírozza és látja el törvényben meghatározott kötelező és az önként vállalt feladatait. A helyi önkormányzat a költségvetését önkormányzati rendeleti formában alkotja meg. Az önkormányzati feladatok ellátásának forrásait és kiadásait a költségvetési rendelet elkülönítetten tartalmazza. A költségvetési rendeletben működési hiány nem tervezhető.

A helyi önkormányzat gazdálkodásának biztonságáért a képviselő-testület, a gazdálkodás szabályszerűségéért a polgármester felelős. A jegyző köteles olyan belső kontrollrendszert működtetni, amely biztosítja a helyi önkormányzat rendelkezésére álló források szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását. A helyi önkormányzatok gazdálkodásának külső ellenőrzését az Állami Számvevőszék végzi.

Irodalom:

1. Kaltenbach Jenő: Az önkormányzati felügyelet. Universum Kiadó. Szeged, 1991.
2. Temesi István: Gondolatok az önkormányzati alapjogokról. In.: 20 éves az önkormányzati rendszer (p. 47.-82.). Pécsi közigazgatás-tudományi közlemények 3. A „Jövő Közigazgatásáért” Alapítvány. Pécs. 2011.

3. Verebélyi Imre (szerk.): Az önkormányzati rendszer magyarázata. KJK. Budapest, 1999.

¹ Mindazonáltal le kell szögezni, hogy az 1990-ben létrehozott demokratikus önkormányzati rendszer betöltötte funkcióját. Az önkormányzati képviselő-testületek és a polgármesterek munkája nagyban hozzájárult az ország működőképességének fenntartásához. Ezt ismeri el a jelenlegi törvényi szabályozás preambuluma is.

² A Friedrich-Wilhelms Universität – ma Humboldt Egyetem - 1816-ban jogosulttá vált tudományos címeket adományozni, saját belső egyetemi szerveit megválasztani, a tudományos publikációkat az állami cenzúrától mentesen öncenzúrázni, valamint kutatási és oktatási programját meghatározni (tanszabadság). Lásd: Kaltenbach Jenő: Az önkormányzati felügyelet. Universum Kiadó. Szeged, 1991. 128-129. o.

³ Lásd: Kaltenbach Jenő: Az önkormányzati felügyelet. Universum Kiadó. Szeged, 1991. 128-129. o.

⁴ A demokratizmus leegyszerűsítve a többségi elv megvalósulását jelenti. Olyan többségi döntéseket, amelyek meghozatala során cél a konszenzus megteremtése valamennyi, így a kisebbség véleményének a meghallgatásával. A széles körű nyilvánosság magában foglalja a törvényes keretek között a működés, a döntéshozatal, a gazdálkodás átláthatóságát és az ezekre vonatkozó bizonyos információkhoz való hozzáférést.

⁵ Az új önkormányzati törvény e tárgyban a korábbtól eltérő megoldást alkalmaz. A megyét, mint területi önkormányzatot – ugyanúgy, mint a települési önkormányzatokat – megilleti a helyi önkormányzás joga, azonban a törvény nem mondja ki egyértelműen, hogy a megye is helyi önkormányzat, mint tette azt az 1990. évi LXV. törvény. Az új Ötv. a települési és területi önkormányzatokat elkülöníti, a települési önkormányzatok típusait tételesen felsorolja, de nem sorolja fel tételesen az összefoglaló kategória, a helyi önkormányzatok alkotóelemeit. A hatályos törvény címe „Magyarország helyi önkormányzatairól”. A törvény címéből és abból, hogy a helyi önkormányzás joga megilleti a megye választópolgárait, minden kétséget kizáróan arra következtetünk, hogy a megye is helyi önkormányzat. Az 1990. évi LXV. törvény 1. § (1) bekezdése ezt egyértelműen kimondta. Ezzel szemben az új szabályozás ezt így nem rögzíti, hanem úgy fogalmaz, hogy „a megyék (területi önkormányzatok)”, illetve, hogy „a megyei önkormányzat területi önkormányzat...”.

⁶ A törvény a nemzeti vagyonnak négy kategóriáját határozza meg. A kizárólagos állami és önkormányzati tulajdon a legszigorúbban védett nemzeti vagyon, amely forgalomképtelen. E vagyoni kört a törvény melléklete rögzíti (például: tavak, folyók, patakok, holtágak, mellékágak és azok medre, valamint vízi létesítmények, továbbá az állam kizárólagos tulajdonában álló országos törzshálózati vasúti pályák). A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon körében állami tulajdonban álló társaságok és vagyonelemek valamint műemlékek vannak. E vagyonelemek sem idegeníthetők el, nem terhelhetők meg, a hasznosításuk szabályozása azonban kevésbé szigorú. A korlátozottan forgalomképes vagyoni körbe tartozó vagyonelemek eladhatók, megterhelhetők, de csak törvényben vagy önkormányzati rendeletben meghatározott feltételek szerint, vagyis hatósági jóváhagyással. Az üzleti vagyon elemei engedély nélkül elidegeníthetők, hasznosíthatók. Ugyanakkor a nemzeti vagyon átruházására, hasznosítására vonatkozó szerződés kizárólag átlátható tulajdonosi szerkezettel, szervezettel rendelkező és tevékenységet folytató szervezettel köthető.