

Solymosi Veronika, jogtanácsos

Hol tart a helyi szabályozási autonómia?

Bevezető gondolatok

A *dualizmus* időszakában az állami közigazgatás legfontosabb *helyi szerve* a törvényhatósági szervezet volt. A *törvényhatóságok*¹ részben a végrehajtó hatalomnak jelentős részét birtokolták és gyakorolták, részben szabályrendeleti, önkormányzati joguk által a *helyi jogalkotásnak* is fontos tényezői voltak. A helyi jogalkotás *történeti háttérének* vizsgálatával, fejlődésének bemutatásával, elemzésével számos tankönyv, szakmai tanulmány, illetve szakdolgozat foglalkozik, amelyek a történelmi időszakok és a mai kor bemutatását részletes tematika szerint állítják össze, illetve ismertetik.² Ugyanakkor a téma megkívánja, hogy akár summás gondolatokkal, de pillantsunk vissza a helyi jogalkotás gyökereihez, majd ezt követően kezdjünk vizsgálni a témában annak örök aktualitása miatt.

A *közjognak* az állampolgárokhoz legközelebb álló forrása a *helyi önkormányzat, és azok rendeletei*. A közjog tágabb értelemben azon jogszabályok összessége, amelyek az állami élet jogi rendjét megállapítják, az ország közéletét, a *közviszonyokat szabályozzák*. A közjog a *közérdek* biztosítására szolgál. Már a törté-

nelmi időkben is az *autonómia*,³ az önkormányzati jog egyik leglényegesebb alkotóeleme a *szabályalkotó jog* volt. A *szabályrendeletalkotás jogalapja* a törvényen alapuló önkormányzat. A *szabályrendeletek* kötelező erejének forrása *1886 előtt* a királyi privilégium vagy az ősi szokás volt. A *szabályrendelet rendeltetése* az, hogy a törvények és rendeletek megsértése nélkül lehetővé tegye olyan viszonyok szabályozását, melyeket az egész országra kiterjedő hatállyal egységesen szabályozni nem lehetne anélkül, hogy bizonyos helyi viszonyokat, szokásokat, társadalmi, gazdasági és természeti körülményeket meg ne sértsenek. A statútumok (szabályrendeletek)⁴ az önkormányzati közösségek által saját maguk számára, illetve saját tagjaik és területükre vonatkozó jogszabályok. Az önkormányzatiság alapjogait a *köztörvényhatóságok rendezéséről* szóló⁵ törvény cikk rögzítette. Tehát önkormányzati jogánál fogva a *törvényhatóság* saját belügyeiben *önállóan* intézkedik, határoz és *szabályrendeleteket (statútumokat) alkot*; határozatait és *szabályrendeleteit* saját közegei által hajtja végre; tisztviselőit választja; az önkormányzat és közigazgatás költségeit megállapítja, s a fedezetről gondoskodik; a kormánnyal közvetlen érintkezik.⁶

³ *Autonómia* – görög eredetű szó (auto-nomosz), jelentése önkormányzás. Önmagukat kormányzó államokat vagy államokon belüli intézményeket, illetve csoportokat szokás e fogalommal jelölni, amelyek jelentős függetlenséget és kezdeményezési szabadságot élveznek. Történelmileg az autonómiáknak számos változata alakult ki. A legjelentősebbek a települési és a területi önkormányzatok (község, vármegye), a szakmai önkormányzatok (szakszervezetek, kamarák), a vallási közösségek önkormányzatai (egyházak), valamint az egyetemek és az egyesületek. [forr.: Magyar virt. encikl.]

⁴ *A statútum és a szabályrendelet azonos fogalom*. A statútum magyar neve eredetileg *helyhatósági szabály*, majd az 1870:42. tc-vel bevezetett szóhasználat szerint helyhatósági szabályrendelet. Az 1870:42. tc. 2. §-a, 1886:22. tc. 21. §-a szóhasználat terén történt átmenettel járó félreértés elkerülése végett a “szabályrendelet” szó után zárójelben feltüntetni a “statutum” kifejezést is. A statútum (szabályrendelet) az önkormányzati közösségek által saját maguk számára, illetve saját tagjaik és területükre vonatkozó jogszabályok.

⁵ *A köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870. évi XLII. törvény cikk 2. §*

⁶ <http://majt.elte.hu/Tanszekek/Majt/Magyar%20JogtorteNET/magyarazatok/szabalyrendelet.htm>

¹ A törvényhatóságoknak alapvetően két csoportja létezett a dualizmus kori Magyarországon: a vármegyék és törvényhatósági jogú városok. A dualizmus kori község lakóhely, népesség, községi szervezet és a községi hatóság együttese volt. A dualizmus éveiben a község egész ügykörében önálló hatóságot kizárólag, mint az állami közhatalom végrehajtója gyakorolhattott.

² Dr. Fábrián Adrián: Az önkormányzati jogalkotás fejlődése és fejlesztési lehetőségei doktori értekezés Pécs 2005. <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/fabian-adrian/fabian-adrian-vedes-ertekezes>
Németh Barbara: Az önkormányzati rendeletalkotás elméleti és gyakorlati kérdései Miskolc. 2012.

http://midra.uni-miskolc.hu/JaDoX_Portlets/documents/document_14405_section_6683.

Szalóki István: A helyi önkormányzatok felügyeleti rendszere szakdolgozat Debrecen 2014. <http://real.mtak.hu/8993/1/Szakdolgozat>
2016/2

A középkor partikuláris jogrendszerének a szabályozó jog szükségszerű következménye volt, mely nem csak a törvény előtti egyenlőséget, de az egységes jogot sem ismerte. Magyarországon a helyi jog a *középkor utolsó századában* fejlődött ki. Bár nálunk – szemben a nyugat-európai jogi partikularizmussal – az országos jog mindig megelőzte a helyi jogot, mégis 1848 előtt nagyon jelentős mértékű volt a jogalkotási decentralizáció. A mindennapi életre való kihatása miatt fontossága sok esetben versenyzett a király és az országgyűlés jogalkotásával. A különleges jogállami területek eltérő közigazgatását 1848 után megszüntették. A *jász-ken* kerületeket, a *székely- és szász* székeket vármegyékké szervezték át.⁷ Horvátországgal megkötötték a kiegyezést,⁸ amely alapján a horvát országgyűlés törvényalkotási jogot kapott. Fiume szabad város és kerületének statútum alkotási joga viszont megmaradt, melyeket a 1589/1872. BM. sz. rendelet hagyta jóvá. Míg 1870-ben az országos jogon belül, a *köztörvényhatóságoknak* (köztörvény-hatósági joggal felruházott városoknak és megyéknek), valamint minden *községnek* alkotmányos joga lett, hogy “önkormányzati hatáskörének korlátai között kötelező szabályokat alkosson.”⁹ A szabályrendelet alkotásnak a törvény két formáját engedélyezte. A megyei és a törvényhatósági jogi városoké *köz- vagy helyi érdekekre* vonatkozóan. Községi szabályrendelet-alkotás,¹⁰ mely csak helyi érdekű lehetett. A törvényhatóságok szabályrendeleteit a *törvényhatósági bizottság* alkotta meg. Az általuk alkotott szabályok három irányban szabályozták a helyi viszonyokat. Azok az ügyek, amelyeket a törvényhatóság köteles szabályozni, azok az ügyek, amelyek a törvény és az állandó gyakorlat szerint a törvényhatóság jogköre alá tartoztak, valamint azok az ügyek, amelyek törvény vagy rendelet hiányában a törvényhatóság által is szabályozhatók. Az első csoportnál a szabályalkotás kötelesség, a másik kettőnél csak lehetőség.¹¹

⁷ [1876:33. tc.]

⁸ [1867:4. tc.]

⁹ [1870:42. tc. 2.-5. §, 1871:22. tc. 29. §]

¹⁰ [1886:22. tc.]

¹¹

<http://majt.elte.hu/Tanszkek/Majt/Magyar%20JogorteteNET/magyarazatok/szabalyrendelet.htm>

2016/2

A *törvényhatóságokról* szóló törvénycikk¹² részletesen szabályozta a törvényhatóságok szabályrendelet-alkotási jogát, és azt két vonatkozásban is megszorította, egyfelől kötelezővé tette a szabályrendeleteknek a felterjesztését és közzétételét a miniszteri bemutatói záradékkal együtt. Másfelől, ha a szabályrendelet nem felelt meg a törvényeknek, a kormánynak joga volt azt *sükségrendelettel pótolni*.

A *rendezett tanácsú városok* mellett a *községek*¹³ is megkapták a *szabályrendelet alkotási jogot*, a hatáskörükbe tartozó tárgyak vonatkozásában, e szerint a község saját belügyeiben határoz és szabályrendeleteket (statútumokat) alkot.¹⁴ A *szabályrendeletek* az egységesülő magánjognak csak kis részét szabályozták. Mindössze a lakásügy, a honvédség és az építésügy tartoztak ide. A polgári törvénykezési rendtartásról szóló törvénycikk szerinti felhatalmazása értelmében a törvényhatósági jogi városoknak és megyei városoknak területükön a *lakásbérleti jogviszonyokat* szabályrendeletekkel kellett szabályozniuk.¹⁵

A *vármegyei* szabályrendeleteket a vármegyei hivatalos lapban, a törvényhatósági városoknál a helyi szokásos módon kellett közzé tenni. A *budapesti* szabályrendeleteket, ha az illetékes miniszter így rendelte el, akkor a *Budapesti Közlönyben* is közzé kellett tenni.

A rövid jogtörténeti jellegű bevezető után elsőként a helyi önkormányzás és a helyi jogalkotási jog nemzetközi, *uniós elvárásait*, majd a témában a hazai jog alakulását, és ezt követően a XIX. és a XXI. század helyi szabályozás elemeit tekintjük át. Bemutatunk egy olyan sajátos jogalkotási területet, amely-

¹² A törvényhatóságokról szóló 1886:21. tc.

¹³ A községek rendezéséről szóló 1871:18. törvénycikk 22. § a) pont

¹⁴ A községekről szóló törvény (1871: XIII. tc.) kimondta azt az alapelvet, hogy minden területnek valamely községhez tartozni kell.

¹⁵ A polgári törvénykezési rendtartásról szóló 1868: LIV. törvénycikk módosítása tárgyában született 1881. évi LIX. törvénycikk 93. § szerint: A törvényhatósági joggal felruházott, és a rendezett tanácsú városoknak szabályrendelettel megállapított lakbérleti szabályai, a mennyiben a bel- és igazságügy miniszterek által helybenhagyattak, és a hivatalos lap útján közzétettek, a lakbérleti ügyek eldöntésénél, a bíróságok által alkalmazandók.

ben a *sui generis* helyi szabályozás kényszerpályán mozog.

1. Az uniós minimumkövetelmények, az önkormányzati autonómia tartalmi elemei

1.1. A szubszidiaritás elve¹⁶

Az Európa Tanács tevékenysége meghatározó az önkormányzati autonómia definíciója tekintetben, amelyet az 1985-ben készült *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája*¹⁷ alapvetően a szubszidiaritás elve mentén fogalmaz meg. Kimondja, hogy a *közfeladatokat* általában elsősorban az *állampolgárokhoz legközelebb* álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania. Egyben jelentős megállapításokat tartalmaz, amelyek fontosak lehetnek a *területi autonómia* támogatói számára is. A feladatoknak más közigazgatási szervre történő átruházása a feladat természetétől és nagyságától, valamint hatékonysági és gazdaságossági követelményektől függ.

A *Charta* az önkormányzat fogalmát is meghatározza. E szerint, 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*. E jogot olyan tanácsok vagy testületek gyakorolják, amelyeknek tagjait egyenlő, közvetlen és általános választójogon alapuló szabad és titkos szavazással választják, és amelyek nekik felelős végrehajtó szervekkel is rendelkezhetnek. A *közvetlen hatalomgyakor-*

lás érdekében kimondja, hogy 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.

Az Európai Uniót létrehozó *Maastrichti Szerződés* ugyancsak beemeli az Unió elsődleges joganyagába a *szubszidiaritás elvét*, megadva számára a méltó helyet a közösségi joganyagban. A szubszidiaritás elvének terjedését mutatja a *Helyi és Regionális Önkormányzatok Állandó Értekezletének* (az előbb említett *Kongresszus elődje*) 1992 márciusában elfogadott *dokumentuma* is, amely hangot adott a *nemzeti, etnikai és nyelvi kisebbségek* melletti elkötelezettségének, és elítélte a *Közép- és Kelet-Európa* friss demokráciáiban újraéledő nacionalizmust. A *dokumentum* kimondja, hogy fontosnak tartják a „*széleskörű hatalommegosztást a központi kormányzat, a regionális és a helyi autoritások között*”, valamint megnevezik a kisebbségek jogát arra, hogy a szubszidiaritás elve mentén, minden állam igazgatási szerkezetét tiszteletben tartva szerepet játszanak a köz-igazgatásban.

A képviseleti helyi önkormányzati szerkezet *alapkérdés minden autonómiaigény esetében*.¹⁸ Egy teljesen autonóm területnek alapvetően a következő *hatalommal és testületekkel* kell rendelkeznie:

- egy *helyileg választott törvényhozó testülettel*, amely a helyi kormányzati hatalom alapvető forrása, irányítja és befolyásolja az elemi és középszintű oktatást, a nyelvhasználatot, a helyi önkormányzat szerkezetét, a földhasználatot, a regionális gazdaságfejlesztést, régióon belüli szállítást;
- egy *helyileg kiválasztott és a központi kormányzat által jóváhagyott legfőbb végre-*

¹⁶ A szubszidiaritás elve azt írja elő, hogy adott rangsorban vagy struktúrában a felsőbb szint nem veheti át azokat a szerepeket, amelyeket egy alacsonyabban elhelyezkedő szint is képes kielégítő módon betölteni. A szubszidiaritás szó európai szinten való használata - először az *Európai Unióról szóló szerződésben* - az integráció és differenciálás, a harmonizáció és a sokféleség, a centralizáció és a lokalizáció közötti kiegyenlítésre irányuló erőfeszítésekhez kapcsolódik. Az alapvető ismérv ebben az összefüggésben a döntések közelítése az állampolgárokhoz. Az Amszterdami Szerződés része ugyanakkor a Szubszidiaritás elvének Alkalmazásáról Szóló Egyezmény.

¹⁷ A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény (a továbbiakban: Charta)

¹⁸ *Etimológiai szempontból* az autonómia terminus két görög szóból származik: az *auto* (jelentése 'ön') és a *nomos* (jelentése 'törvény, szabály') szavakból. Így az autonómia szó eredeti jelentése arra a jogra vonatkozott, amely által valaki megalkothatja saját törvényeit. *Napjainkban* a fogalom három különböző tudományterület keretein belül használatos: a filozófiában, a természettudományokban és a jog, politikatudomány, illetve nemzetközi kapcsolatok terén. (Miklós Zsolt: Autonómia: elmélet és gyakorlat (Tér és Társadalom XXIV. évf. 2010. 3. szám 75-91.)

hajtóval (kormányzó, elnök vagy miniszterelnök), aki *felelős* az állami és a helyi törvények alkalmazásáért egyaránt;
– egy *független helyi bírói testülettel*, amely *értelmezi* a helyi törvényeket.

A testület függetlensége nem jelenti azonban a központi bírói hatalomtól való teljes elszigetelődést.¹⁹

1.2. Önkormányzati Charta tartalmi kérdései a törvényi indokolás értelmében²⁰

A *Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusának* alapvető feladata annak figyelemmel kísérése, hogy a tagállamok az *Önkormányzati Chartát* mennyiben tartják be. A *Charta* etalon értékű egyezményé vált a helyi és regionális hatóságok jogainak biztosításában, úgymint az *autonómia és az önkormányzat jogának biztosítása*, a helyi képviselőtestületek megválasztása és az, hogy saját hatáskörrel, közigazgatási struktúrákkal és pénzügyi erőforrásokkal rendelkezzenek, vagy pedig a jogorvoslathoz való jog biztosítása bíróság előtt olyan esetekben, ha más szintekről avatkoznak bele a tevékenységükbe. A *Charta* szövegének *magyarázó jelentése*, illetve a törvényi indokolása tartalmi kérdések sorát teszi egyértelművé. E szerint a *preambulum* lehetőséget ad arra, hogy tagállamok kinyilvánítsák a *Charta* mögött meghúzódó alapvető premisszákat. Ezek lényegében a következők:

- a helyi önkormányzat létfontosságú hozzájárulása a demokráciához, a hatékony közigazgatáshoz és a hatalom decentralizálásához;
- a helyhatóságok fontos szerepe Európa felépítésében;
- annak a szükségesessége, hogy a helyhatóságok demokratikusan alakuljanak meg és széleskörű autonómiát élvezzenek.

1.2.1. Az önkormányzat fogalma

A *Charta* értelmében 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. A „*képesség*” azt az elképzelést fejezi ki, hogy bizonyos közügyek vitelének és szabályozásának törvényes jogához azokat *az eszközöket is meg kell adni*, amelyekkel ezt a jogot hatékonyan gyakorolni lehet. A „*törvényes keretek között*” kifejezés azt a tényt veszi figyelembe, hogy ezt a jogot és képességét a törvényhozás pontosabban is meghatározhatja. A „*saját felelősségükre*” kifejezés azt hangsúlyozza, hogy *a helyhatóságok szerepét nem lehet arra korlátozni*, hogy csupán magasabb szintű hatóságok megbízottjaiként járjanak el.

Nem lehet pontosan meghatározni, hogy a helyhatóságok milyen ügyekre vonatkozóan kaphassanak szabályozási és kezelési jogot. Elutasították az olyan kifejezéseket, mint „helyi ügyek” és „saját ügyek”, mivel úgy találták, hogy ezek nem elég konkrétak és nehezen értelmezhetők. A tagállamok hagyományai nagyban különböznek aszerint, hogy milyen ügyeket tekintsenek a helyhatóságok hatáskörébe tartozónak. A valóságban a legtöbb ügynek helyi és nemzeti kihatásai egyaránt vannak, ezért az értük viselt felelősség országok szerint és idővel változhat, és olyan megoldás is lehetséges, hogy megosztják ezeket a közigazgatás különböző szintjei között. Ha a helyhatóságokat olyan ügyekre korlátoznák, amelyeknek nincsenek szélesebb körű kihatásai, az azt jelentené, hogy marginális szerepre korlátoznák őket. Másrésztől, elfogadott gyakorlat, hogy az egyes országok meg akarnak tartani bizonyos funkciókat a saját hatáskörükben, mint például honvédelem vagy központi kormányzat.

1.2.2. A helyhatóságok feladatkörei és hatáskörei

A *Chartának az a célja*, hogy a helyhatóságok *széles feladatkörrel* rendelkezzenek, amelyet helyi szinten képesek gyakorolni. Ezeket a feladatköröket a *4. cikk* határozza meg. Az önkormányzat jogát demokratikusan meg-

¹⁹ Miklósné Zakar Andrea: *Autonómia: elmélet és gyakorlat* (Tér és Társadalom XXIV. évf. 2010. 3. szám 75-91).

²⁰<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2561224&SecMode=1&DocId=2045834&Usage=2>

szervezett hatóságok útján kell gyakorolni. Ez az elv összhangban van azzal a fontossággal, amelyet az *Európa Tanács* a kormányzat demokratikus formáinak tulajdonít. Ez a jog normál esetben magában foglalja a képviselők közgyűlését, amely alá tartozhatnak végrehajtó testületek is (de nem feltétlenül), de kitérnek a közvetlen demokrácia lehetőségére is, amennyiben erről jogszabály rendelkezik. Amint az az előzőkhez fűzött megjegyzések elmagyarázzák, *nem lehetséges és nem is lenne helyes teljes körű felsorolást adni azokról a jogkörökről és felelősségi körökről, amelyek egész Európában megilletik az önkormányzatokat.* Ugyanakkor a 4. cikk lefekteti, hogy *milyen általános elvekre kell alapítani* a helyhatóságok feladatköreit és hatásköreik jellegét. Mivel a helyhatóságok feladatainak jellege alapvető fontos a helyi önkormányzat realitása szempontjából, mind az egyértelműség kedvéért, mind pedig a jogbizonytalanság elkerülése érdekében lényeges, hogy az *alapvető feladatköröket* ne ad hoc alapon rendeljük hozzájuk, ehelyett ezeknek a jogalkotásban kell gyökerezniük. Normál esetben a feladatköröket az Alkotmány vagy az Országgyűlés által elfogadott jogszabály állapítja meg.

A 4. cikk 3. bekezdés azt az általános alapelvet fogalmazza meg, hogy a közhatalmi feladatok ellátását célszerű *decentralizálni*.²¹ Ez azt sugallja, hogy hacsak a feladat mérete vagy jellege nem olyan, hogy egy nagyobb területen érdemes csak kezelni, vagy a gazdasági hatékonyság szempontjai különös méltánylást érdemelnek, rá kell bízni a helyi önkormányzati szintre. Ez a kikötés ugyanakkor nem azt jelenti, hogy a feladatokat a decentralizálás kedvéért akkor is a helyhatóságokra kell bízni, ha azok méretüknél vagy jellegük-nél fogva csak korlátozott feladatokat tudnak ellátni. A 4. cikk 4. bekezdés a *hatásköri átfedések* kérdésével foglalkozik. Az egyértelműség érdekében és azért, hogy elkerülhessék a feladatkörök erősödő felhígulását, elvárás, miszerint a hatáskörök normál esetben legyenek teljes körűek és kizárólagosak.

Ugyanakkor a *különböző igazgatási szinteknek* bizonyos területeken kiegészítő intézkedést kell tenniük, és lényeges, hogy ezekben az esetekben a központi vagy regionális hatóságok beavatkozása egyértelmű törvényhozási rendelkezések alapján történjen.

1.2.3. A helyhatóságok közigazgatási felépítés, kapcsolatai

A 4. cikk 5. bekezdésben a helyhatóságok közigazgatási felépítése és az, hogy ismerik a helyi feltételeket, alkalmassá teszi őket bizonyos funkciók bevezetésére, melyekkel kapcsolatosan a végső felelősség a szupra-lokális hatóságokra hárul. Ugyanakkor az is fontos, annak érdekében, hogy az ilyen delegálás alkalmazásakor túlságosan ne csorbítsák a helyi szint független hatásköreit, hogy ez utóbbiak számára, amikor csak lehet, *engedélyezzék a helyi körülmények figyelembe vételét a delegált hatáskörök gyakorlása során.* De azt is figyelembe veszik, hogy bizonyos funkciókkal kapcsolatban, mint pl. a személyazonossági okmányok kiadása, az egységes szabályozás szükségessége miatt a helyi szintnek nem lehet intézkedési szabadságot hagyni. A 6. bekezdés olyan ügyekkel is foglalkozik, amelyek ezeknek a hatóságoknak a hatáskörébe tartoznak, és olyanokkal is, amelyek ugyan nem tartoznak a hatáskörükbe, de különösen érintik őket. A szöveg azt mondja ki, hogy a *konzultáció módja és időzítése* olyan legyen, hogy a helyhatóságoknak valós lehetőségük legyen befolyás gyakorlására, miközben azt is elfogadja, hogy kivételes körülmények esetén el lehet tekinteni a konzultáció követelményétől, különösen sürgős esetekben. Ezt a konzultációt közvetlenül az érintett hatósággal vagy hatóságokkal kell lefolytatni, vagy közvetett módon, olyan szövetségeken keresztül, amelyekben több hatóság is érintett.

1.2.4. Az önkormányzat határai

Az 5. cikkben a *határok megváltoztatására* irányuló javaslatok, melyek közül a más hatóságokkal való egyesülések extrém esetnek számítanak, nyilvánvalóan alapvető jelentőségűek a helyhatóság és az általa kiszolgált polgárok szempontjából. Bár a legtöbb országban

²¹ Ezt az elvet több alkalommal is kimondták az Európa Tanács kontextusában, különösen pedig a Helyi Önkormányzatokért felelős Európai Miniszterek Lisszaboni Konferenciájának Következtetésiben 1977-ben.
2016/2

irreálisnak tekintik azt, hogy a helyi közösség vétőjogot kapjon az ilyen változtatásokkal kapcsolatban, az előzetes, közvetett vagy közvetlen konzultáció alapvető fontosságú. A népszavazások megfelelő eljárást jelenthetnek az ilyen konzultációk megtartásához, de több országban nincsenek erre vonatkozó jogszabályi előírások. Ha a jogszabályi előírások nem teszik kötelezővé népszavazás tartását, a konzultáció más formái is alkalmazhatók.

1.2.5. Szervezetalakítás, igazgatási szervezet

A 6. cikk nem a helyhatóság és annak tanácsa általános felépítésével foglalkozik, inkább azzal, hogyan szerveződnek annak *közigazgatási szolgáltatásai*. A helyhatóságoknak lehetőséget kell kapniuk arra, hogy saját maguk rendelkezzenek közigazgatási struktúráikról, melyekben figyelembe vehetik a helyi körülményeket és a közigazgatási hatékonyság követelményét. A megfelelő irányítási struktúrák mellett alapvetően fontos a helyhatóság hatékonysága és eredményessége szempontjából, hogy *olyan munkatársakat* tudjon toborozni és megtartani, akiknek a minősége megfelel a hatóság feladatkörének. Egyértelmű, hogy ez jelentős mértékben függ a helyhatóságnak attól a képességétől, hogy kellőképpen kedvező szolgálati feltételeket tudjon kínálni.

1.2.6. A helyi feladatok gyakorlásának feltételei

A 7. cikk az integritás jegyében azt van hivatva biztosítani, hogy a választott képviselőket *semmilyen harmadik fél cselekményei ne akadályozhassák feladataik elvégzésében*, és hogy bizonyos kategóriákba tartozó személyeket ne akadályozzanak tisztán anyagi megfontolások abban, hogy megpályázzanak valamilyen hivatalt. Az anyagi szempontok közé tartozik a funkciók gyakorlása miatt felmerülő költségekért nyújtott megfelelő pénzügyi kompenzáció, és ha alkalmazható, a kiesett jövedelem kompenzációja, valamint különösen azoknak a tanácsstagoknak az esetében, akiket teljes munkaidős végrehajtó feladatokra választottak meg, javadalmazás és az an-

nak megfelelő szociális jóléti védelem. Ennek a *cikknek* a szellemében célszerűen azt is el lehet várni, hogy rendelkezzenek azoknak a re-integrációjáról, akik teljes munkaidős hivatalt töltöttek be, és hivatali idejük lejártával visszatérnek a korábban abbahagyott kereső foglalkozásukhoz. A 3. bekezdés mondja ki, hogy a helyi választott tisztségekre pályázást csak abban az esetben lehet megtiltani, ha ez a tiltás objektív kritériumokon alapszik, nem pedig ad hoc döntéssel. Normál esetben ez azt jelenti, hogy az *összeferhetetlenség eseteit jogszabályban kell rögzíteni*. Ugyanakkor néhány esetben tudomásunk van olyan mélyen gyökerező, irratlan jogelvekről is, amelyek láthatóan megfelelő garanciákat biztosítanak.

1.2.7. Az önkormányzatok felügyelete

A 8. cikk azzal foglalkozik, *hogyan ellenőrizhető a kormányzat egyéb szintjei* a helyhatóságok tevékenységét. Nem foglalkozik azzal az esettel, amikor magánszemélyek perelnek be helyhatóságokat, sem az ombudsman kinevezésével vagy tevékenységével, sem pedig más olyan hivatalos testületekkel, amelyeknek vizsgáló szerepük lehet. Ezért olyan gyakorlatokkal foglalkoznak, mint előzetes felhatalmazás előírása bizonyos intézkedésekhez illetve bizonyos intézkedések hatályba lépéséhez, az a jogkör, amellyel megsemmisíthetők egy helyhatóság határozatai, számviteli ellenőrzések, stb. Az 1. bekezdés azt mondja ki, hogy megfelelő jogszabályi alapot kell teremteni a felügyelethez, és ennek megfelelően kizárja az ad hoc felügyeleti eljárásokat. A *közigazgatási felügyeletnek* normál esetben *kizárólag a helyhatóság intézkedéseinek jogszerűségére*, nem pedig a célszerűségére kell vonatkoznia. Lényeges, de nem egyedüli kivétel ez alól az az eset, amikor delegált feladatoknál a delegáló hatóság meg akar tartani bizonyos mértékű felügyeletet az adott feladat végrehajtásának módjára vonatkozóan. Ez azonban nem szabad, hogy megakadályozza a helyhatóságot abban, hogy bizonyos diszkrecionális jogokat gyakoroljon, a 4. cikk 5. bekezdésében foglaltaknak megfelelően. A 3. bekezdés szövegét az „aranyosság” elve inspirálta, mely szerint az irányító hatóság jogainak gyakorlása során kö-

teles azt a módszert alkalmazni, amelyik a *legkevésbé érinti a helyi autonómiát* úgy, hogy közben a kívánt eredményt is eléri. Mivel a *11. cikk* foglalkozik azzal, milyen bírósági jogorvoslatok állnak rendelkezésre a felügyelet és irányítás nem megfelelő gyakorlása miatt, úgy érezték, hogy nem lényeges ezen a helyen pontos rendelkezéseket beiktatni arról, hogy meghatározott helyzetekben milyen feltételekkel és milyen módon lehet beavatkozni.

1.2.8. A helyi önkormányzatok pénzügyi forrásai

A *9. cikk* értelmében a jogi felhatalmazás bizonyos funkciók gyakorlására *értelmetlen akkor*, ha a helyhatóságot megfosztják a gyakorláshoz szükséges pénzügyi erőforrásoktól. Az *1. bekezdés* azt van hivatva biztosítani, hogy a helyhatóságokat ne foszthassák meg attól a szabadságuktól, amely alapján maguk döntenek kiadási prioritásaikról. A *2. bekezdésben* megfogalmazott elv arról szól, hogy megfelelő kapcsolatnak kell lennie a helyhatóság rendelkezésére álló pénzügyi források és az általa elvégzendő feladatok között. Ez a kapcsolat különösen erős olyan funkciók esetében, amelyeket kifejezetten a helyhatósághoz rendeltek. Elfogadott tény, hogy központi vagy regionális jogszabályokkal általános korlátokat lehet állítani a helyhatóságok adóztatási jogköreire; ez a gyakorlat azonban nem szabad, hogy akadályozza a helyi számon kérhetőség folyamatának hatékony működését. Ugyanakkor felismerik, hogy még viszonylag dinamikus bevételi források mellett sem lehet automatikusan összekapcsolni a költségek és az erőforrások alakulását. Míg az újra elosztott erőforrásokat a jogszabályokban megjelölt konkrét kritériumok alapján osztják ki, az ebben a bekezdésben foglalt rendelkezés akkor valósul meg, ha a helyhatóságokkal konzultálnak a vonatkozó jogszabály megalkotásakor. A helyhatóság *cselekvési szabadságának* szempontjából a blokk-támogatások vagy a szektor specifikus támogatások preferálandók azokkal a támogatásokkal szemben, amelyek kifejezetten célhoz kötöttek. Nem volna realiztikus, ha azt várnánk, hogy minden célhoz kötött támogatást általános támogatás

váltson fel, különösen a nagyberuházások területén, de ha túlságosan nagymértékben hagyatkoznak erre a fajta támogatásra, azzal súlyosan korlátozzák a helyhatóság szabadságát, hogy diszkrecionális döntési jogokat gyakoroljon a kiadási prioritások tekintetében. Ugyanakkor a támogatások aránya az összes erőforráson belül országról országra változik, a célhoz kötött támogatások nagyobb aránya az általánosabb jellegű támogatásokhoz viszonyítva célszerűnek tekinthető akkor, ha a támogatások összességében a teljes bevétel viszonylag kis részét teszik ki. A *9. cikk 7. bekezdésének* második mondata arra vonatkozik, hogy *egy célhoz kötött támogatás nem áthatja alá a helyhatóság szabadságát* arra, hogy diszkrecionális jogokat gyakoroljon saját kompetenciájának keretei között. Fontos, hogy a helyhatóságok beruházási célra szükség esetén hitelhez jussanak. Ennek a finanszírozásnak a lehetséges forrásai azonban elkerülhetetlenül az egyes országok tőkepiacaitól függenek; azt pedig a jogszabályokban lehet előírni, hogy az ilyen forrásokhoz való hozzájutás milyen eljárások szerint és feltételek mellett történhet.

1.2.9. A helyi önkormányzat egyesülési joga

A *10. cikk* a helyhatóságok *funkcionális alapú együttműködésével* foglalkozik, különösen a hatékonyság növelésére koncentrálna közös projektek révén, illetve azoknak a feladatoknak a végrehajtására, amelyekre egy hatóságnak önmagában már nem lenne kapacitása. Ez az együttműködés történhet konzorciumok vagy hatóságok által létrehozott szövetségek formájában, bár az ilyen szervezetek létrehozásának a jogi keretrendszerét általában a jogszabályok állapítják meg. A *szövetségekre* való csatlakozás joga azonban nem jelenti azt, hogy a központi kormány elismerné bármelyik szövetséget érvényes tárgyalópartnerként.²²

Az uniós premisszák ismeretében megvizsgáljuk a hazai jog milyen szabályozással és

²²<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2561224&SecMode=1&DocId=2045834&Usage=2>

terjedelemben biztosítja az önkormányzati autonómia érvényesülését.

2. A rendszerváltást követő önkormányzati alapjogok

A rendszerváltozást követően az *Alkotmány*²³ kimondta, hogy a helyi önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény határozza meg. Rögzítette a szabályozási autonómiát, e szerint a helyi képviselőtestület önkormányzati ügyekben *önállóan szabályoz* és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül.²⁴ Az Ötv. hatálybalépésekor az önkormányzati önállóságot az alapjogok biztosítása mellett határozta meg, amely kimondta, hogy a helyi önkormányzat a törvény keretei között:

- a) önállóan alakíthatja szervezetét és működési rendjét, önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetések és elismerő címeket alapíthat;
- b) önkormányzati tulajdonával önállóan rendelkezik, bevételeivel önállóan gazdálkodik, az önként vállalt és a kötelező önkormányzati feladatok ellátásáról egységes költségvetésből gondoskodik. Saját felelősségére vállalkozói tevékenységet folytathat. Kiegészítő állami támogatásra jogosult az önhibáján kívül hátrányos helyzetben levő települési önkormányzat;
- c) szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdekeinek képviselete és védelme céljából területi, valamint országos érdekképviseleti szervezetbe tömörülhet, feladat- és hatáskörében együttműködhet külföldi helyi önkormányzattal, beléphet nemzetközi önkormányzati szervezetekbe.

Az önkormányzat helyi önkormányzati ügyekben meglévő *önálló szabályozási* joga *önkormányzati alapjognak* tekintendő, amely – éppen e jellegénél fogva és erre tekintettel – fokozottabb védelem alatt is áll.²⁵

Az Alkotmánybíróság több határozatában²⁶ vizsgálta az Alkotmányban szabályozott ön-

kormányzati alapjogok természetét. Határozataiban megállapította, hogy az Alkotmányban²⁷ szabályozott *alapjogok* a helyi képviselőtestületek számára biztosított *olyan hatáskör-csoportok*, amelyek a helyi önkormányzás körében az önkormányzatok számára biztosított *autonómia alkotmányos garanciáit képezik*. Kimondta azt is, hogy az önkormányzatokat az egyes alapjogok körében megillető autonómia azonban nem feltétlen és korlátozhatatlan.²⁸

3. Az Alaptörvényből eredő autonómia

A helyi önkormányzatok önkormányzati jogok gyakorlására vonatkozó jogosultsága tehát nem korlátlan, annak kereteit az *Alaptörvény és a törvények határozzák meg*. Az Alkotmánybíróság²⁹ következetes gyakorlata a korábbi Alkotmány idején keletkezett 4/1993. (II. 12.) AB határozat óta, hogy „a törvényen kívül más jogszabály a helyi autonómiát nem korlátozhatja”, ugyanakkor „az önkormányzatok a jogrendbe illeszkednek, kötik és korlátozzák őket az általános, mindenre érvényes törvények”.³⁰ Az *Alkotmánybírósági határozat* rámutatott, hogy „az *Alkotmány 44/A. §-ában* meghatározott alapjogok valójában azok a *hatáskör-csoportok*, amelyek az önkormányzatok – elsősorban a kormánnyal szembeni – önállóságához elegendhetlenek”.³¹ A kormánnyal szembeni önállóság szükségét azonban nem bontja meg a törvényekben megjelenő korlátozás. Az önkormányzatok alapjogai – amelyek nem alapvető jogok abban az értelemben, ahogyan azt az *Alaptörvény* használja, hanem hatáskör-csoportok – eleve az általános törvények keretei között értendők. Az önkormányzati jogok alkotmányos tartalmának korlátozására sor kerülhet egyszerű többséggel elfogadott törvényben, amennyiben az alkotmányos szabályozás arra utal, hogy a jogok „törvény keretei között” gyakorolha-

57/1994. (IX. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316, 331.; 77/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 396.]

²⁷ Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés

²⁸ [56/1996. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1996, 204, 207.]

²⁹ 3038/2016. (III. 3.) AB határozata

³⁰ (ABH 1993, 70.)

³¹ [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 71.]

²³ 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított 1949. évi XX. törvény 43. § (2) bekezdése

²⁴ Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésének a) pontja

²⁵ 1/2001. (I. 17.) AB határozat

²⁶ [pl. 1/1993. (I. 13.) AB határozat, ABH 1993, 27.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 68-73.; 2016/2

tóak, ilyen utalás nélkül pedig a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény által.³²

Az *Alaptörvény* rendelkezéseit az *Mötv*³³ foglalja keretbe, részletezi az önkormányzati rendszer szervezeti és működési rendjét, szerepét, feladat és hatáskörét, új intézményeit, felváltva a helyi önkormányzatokról szóló törvény³⁴ szabályozását. Az *Ötv.* – az 1994. évi átfogó módosításon túl – *buszsonket-tő évig* volt hatályba, kiszolgálva *öt választási ciklust*. Az *Ötv.* szabályait a 2014. évi helyhatósági választásokat előkészítő *Mötv.* váltott fel, 2012. január 1-vel szakaszos hatálybaléptetés technikája mellett. Az *Mötv.* átfogó változásokat eredményezett többek között, az önkormányzati alapjogok, az önkormányzati autonómia, a szervezetalakítás valamint a régóta tervezett önkormányzati törvényességi felügyelet szabályozásában.

Az *Mötv.* szerepvállalásában a „*változások lényege* tehát a *korábbi széles feladatkörre* alapozott liberális szabályozás *feladása* és egy, az állami szervezeti rendszerbe mélyrehatóbban integrált *olyan önkormányzati rendszer létrehozása, melyben a központi állami szervek helyi önkormányzatokat befolyásoló eszközrendszere erős és operatív jellegű*. Ezt a megváltozott helyi önkormányzati autonómia-felfogást támogatják a hatékonyabb és ésszerűbb működtetést, valamint a fenntartható finanszírozás központi biztosíthatóságának célját szolgáló új jogintézmények. Ellensúlyozandó talán a centralizációt szolgáló felügyeleti eszközöket, az *Mötv.*-ben érdekes és újszerű kísérletek találhatóak a jogállami értékrend és intézményi rendszer védelmére, így pl. azzal, hogy a bíróság döntése szükséges egyes felügyeleti eszközök alkalmazhatóságához.³⁵

A helyi önkormányzatokat érintő új jogi szabályozás tartalmának vonatkozásában az összkép tehát vegyes, de *az új intézmények*

összességében a korábbi helyi önkormányzati autonómiának szűkítését, centralizációt és a helyi önkormányzatok államszervezetben elfoglalt helyét illetően egy új államfelfogás érvényesítését jelentik. A kétharmados tárgykörök csökkentése főként a konkrét feladat-és hatáskörök meghatározásában mutatható ki, ami akár pozitív is lehetne. Jelenleg azonban ez – a helyi önkormányzathoz való kollektív alapjog megszüntetése mellett – az egyik fő eszköze a helyi önkormányzatiság kiürítésének. A neoliberais államfelfogást a közigazgatásban érvényesítő „*új közmenedzsment*” irányvonal legyengítette a közigazgatást, és alkalmatlanná, eszközteleenné tette az új kihívásokra adandó adekvát cselekvésre. Ellenreakcióként a világ fejlett országaiban mindenütt keresik az új típusú állam paradigmáit és az azt megvalósító új közigazgatást, benne a helyi önkormányzati alrendszerrel. A helyi önkormányzati autonómia megőrzésére kötelezettséget vállaló *Európa Tanács* tagországgént *Magyarország* is ezt tette és teszi sok más országgal együtt, helyenként tudatosan, máskor inkább a helyzet és az aktuális politikai célok által determinált körülményekhez rögtönözve a megoldásokat. Ez utóbbi nagyobb mértékű jelenlétét sejteti az a tény, hogy az egész közigazgatás reformjának irányt szabó közigazgatás-fejlesztési programunk a helyi önkormányzati rendszerrel – ami pedig mégis a közigazgatási intézményrendszer egy meghatározó eleme – szinte nem is foglalkozik. Ebből és az azóta megvalósult intézkedésekből arra lehet következtetni, hogy prioritása a Kormány irányítása alatt álló közigazgatási alrendszereknek van és ezeknek a hatékonyabb és racionálisabb működés irányába történő átalakítása és működése függvényében alakul a helyi önkormányzati rendszer.”³⁶

Az önkormányzati rendeleti szabályozás új irányultsága tekintetében iránymutatást az Alkotmánybíróságtól kapunk. Az *Alkotmány-*

³² [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 71.].

³³ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)

³⁴ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.)

³⁵ Balázs István Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása MTA Law Working Papers 2014/03 Budapest ISSN 2064-4515 2016/2

³⁶

http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_03_Balazs_Istvan.pdf

Balázs István Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása MTA Law Working Papers 2014/03 Budapest ISSN 2064-4515

*bíróság*³⁷ határozatában kifejti, hogy az önkormányzatok jogalkotási felhatalmazása és a *Mötv.* érintett szabályainak³⁸ értelmezésénél nem lehet eltekinteni a korábbi szabályok – a *korábbi Alkotmány* és a helyi önkormányzatokról szóló *1990. évi LXV. törvény*, valamint az *Alaptörvény* és a *Mötv. szabályozása közötti különbségtől*. A helyi önkormányzatok rendeletalkotási jogát *2011. december 31-éig az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése* szabályozta: „A helyi képviselő-testület feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes jogszabállyal.” Az *Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése* szerint pedig „Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.”³⁹ Az *Alkotmány* tehát csak az önkormányzati rendelet normahierarchiában elfoglalt helyéről rendelkezett, míg az *Alaptörvény* különbséget tesz az eredeti jogalkotói hatáskörben („törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére”), illetve a felhatalmazás alapján („törvényben kapott felhatalmazás alapján”) hozott rendeletek között.

Milyen jogi keretek között történt a XIX. századi szabályrendelet alkotás, illetve a helyi szabályozás a mai viszonyok között jelez-

hasonlóságokat, avagy különbözőségeket. Ezt vizsgáljuk a következőkben.

4. Önkormányzati rendeleti szabályozási jog régen⁴⁰ és most⁴¹

Azokban a témakörök, amelyek csak helyi szinten, a helyi közösségek szempontjából bírnak relevanciával, *törvény* az önkormányzatokat felruházza rendeletalkotási joggal.

A *rendszerültást követően* a települési önkormányzat rendeletalkotási joga kiterjed eredeti, országos jogszabály által nem rendezett kérdések (eredeti jogalkotási jogkör) és végrehajtási rendelet kibocsátására, a területi önkormányzat pedig saját feladatkörében alkothat rendeletet. Az önkormányzati rendelet - az önkormányzat illetékességi területén belül - mindenkire kötelező jogszabály.⁴² A szabályalkotási jog ugyanakkor a *köztörvényhatóságokról szóló törvény idejére* nyúlik vissza, amely hasonló jogkört jelez, mint a mai önkormányzati rendeletalkotás.

⁴⁰ A köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870. évi XLII. törvény cikk

⁴¹ Alaptörvény; valamint *Mötv.*

⁴² *A rendelet a végrehajtó hatalom szervei által alkotott, mindenkire kötelező jogszabály. Az Alaptörvény alapján a Kormány, a Kormány tagja, az MNB elnöke, az önálló szabályozó szerv vezetője és a helyi önkormányzatok bocsáthatnak ki rendeletet. A rendeleteken belül megkülönböztetünk eredeti (autonóm) és származékos (végrehajtási) rendeleteket. Eredetinek nevezzük azt a rendeletet, amely a legmagasabb szinten szabályozza az adott életviszonyt (tehát törvény arról nem rendelkezik), és származékosnak azt, amelynek megalkotásához felhatalmazásra van szükség. Ez utóbbi esetben valamilyen magasabb szintű jogszabály (tipikusan törvény) ad felhatalmazást a rendelet megalkotására, meghatározva a rendeletalkotás jogosultját és tárgyát. Származékos rendeletek esetében érvényesül a szubdelegálás tilalma, azaz a rendelet kibocsátásának jogosultja ezt a jogát nem adhatja tovább. A Kormány és az önkormányzat mind eredeti, mind származékos rendeletet alkothat, a miniszter, az MNB elnöke és az önálló szabályozó szervek vezetői csak törvény felhatalmazásra (származékos jogkörben) alkothatnak rendeletet. Miniszternek rendeletalkotásra felhatalmazást adhat eredeti jogkörben alkotott kormányrendelet is. Ha két rendelet tartalmilag ellentétes, akkor a jogalkalmazás során azt kell elsődlegesen vizsgálni, hogy az adott tárgykör szabályozása kapcsán melyik rendelet kapta a felhatalmazást a jogalkotásra.*

http://projektjeink.birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/e-learning/alaptorveny_birok/at_alapvetes/lecke6_lap1.html

³⁷ 29/2015. (X.2.) AB határozata [31]

³⁸ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: *Mötv.*) 143. § (4) bekezdés d) pont és 8. § (1)-(2) bekezdés:

(1) A helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek:

a) öngondoskodással enyhíteni a közösségre háruló terheket, képességeik és lehetőségeik szerint hozzájárulni a közösségi feladatok ellátásához;

b) betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait.

(2) A helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletében meghatározhatja az (1) bekezdésben foglalt kötelezettségek tartalmát, elmulasztásuk jogkövetkezményeit.³⁹

³⁹ Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően a kétharmados Ötv. 16. § (1) bekezdés tartalmazta az Alaptörvény 32. cikk rendelkezését. A teljes szövegazonosság jól érzékelhető, e szerint a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot. Az Ötv. 1. §-5. §-ai szabályozták az önkormányzati alapjogokat is.

4.1 Szabályalkotási jog keretei a XIX. században

Amennyiben ismét visszatekintünk a történelemben, a *köztörvényhatóságokról* szóló 1870-ben alkotott törvényből azt olvashatjuk ki, hogy szabályrendeletet a törvényhatóság csak önkormányzati hatáskörének korlátai között alkothat. A *szabályrendeletek* a törvénnyel, s a kormánynak hatályban levő szabályrendeleteivel *nem ellenkezhetnek*, a községek (faluk, mezővárosok) önkormányzati jogait nem sérthetik, és csak a *szabályszerű kihirdetéstől* számítandó 30 nap után hajthatnak végre. A szabályrendelet, ha csupán helyi érdekű, a törvényhatóság területén, ha közérdekű: az egész országban kihirdetendő. Mennyiben van ezen általános szabály alól kivételnek helye: a törvény határozza meg.

Szabályrendeletek ellen az érdekeltek a szabályszerű kihirdetéstől 30 nap alatt az illető *miniszterhez* folyamodhatnak. A miniszter a törvényhatóság meghallgatása után végérvényesen határoz. A szabályrendeletet felfüggesztő vagy megsemmisítő kormányrendelet indokolandó.

A törvényeket és a kormánynak a törvényhatóságokhoz intézett rendeleteit a törvényhatóság területén a *törvényhatóság hajtja végre*, saját közegei által. A törvényhatóság jelen törvény korlátai között felírhat 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 másodízben *eltiltja*, a kormányrendelet azonnal és feltétlenül teljesítendő és végrehajtandó. Az ilyen, valamint a szabadságos és tartalékos katonák berendelését, és valamely, az állam veszélyeztetett érdekei miatt halaszthatatlan rendőri intézkedést tárgyazó kormányrendelet csak a végrehajtás után, s csak annyiban szolgálhat közgyűlési vita és határozat tárgyául, a mennyiben a törvényhatóság a kormány eljárását netán sérelmesnek találván, a képviselőháznál keresne orvoslást.

4.2. Önkormányzati feladat és hatáskörök a XIX. században

A köztörvényhatóságokról szóló törvény rögzíti az önkormányzati feladat és hatásköröket. E szerint a közgyűlés hatásköréhez a következő ügyek tartoztak:

- a) *szabályrendeletek alkotása,*
- b) a közigazgatási és választó-kerületek alakítása,
- c) *a törvényhatósági közlekedési vonalak, közművek, építkezések s a közmunka feletti intézkedés,*
- d) kölcsönvételek,
- e) *törzsvagyon szerzése vagy elidegenítése,*
- f) *a költségvetési előirányzat megállapítása s a zárszámadások megvizsgálása,*
- g) *a tisztviselők, az állandó, az igazoló és a bíráló választmány s egyes küldöttségek választása s a főispán (főkirálybíró stb.) által felfüggesztett alispán, illetőleg polgármester helyettesítése, valamint egyéb, időközben főispánilag történt helyettesítések feletti intézkedés a jelen törvényben meghatározott esetek kivételével,*
- h) tisztviselőknek ellenőrzése, felelősség alóli felmentése, felfüggesztése, úgy ellenük a tiszti vizsgálat elrendelése,
- i) a tisztviselők, a segéd- és kezelő személyzet, s a szolgák fizetésének szabályozása, felemelése vagy leszállítása,
- k) *új hivatalok és állomások felállítása, vagy a régiéek megszüntetése,*
- l) a törvényhatóságok kezelése vagy felügyelete alatt álló pénztárak megvizsgálása s erre vonatkozó jelentése,
- m) a községektől a községi törvény értelmében fölterjesztett vagy föllebezett ügyek másodfokú ellátása,
- n) *kérelmezési és levelezési jog gyakorlása,*
- o) *indítványok tárgyalása,*
- p) *a felirati jog gyakorlása,*
- q) *mindazon ügyek, melyeket ezen, vagy más törvény, avagy a törvényhatóság szabályrendelete kizárólag a közgyűléshez utasít.*

4.3. A XXI. század önkormányzati szabályozási joga

Számos hasonló, vagy akár azonosnak mondható szabályozás található a mai joganyagban, mint a törvényhatóságok idején. Az *Alaptörvény* magas szintű szabályozása mellett *sarkalatos törvényként az MÖtv.* határoz-

za meg az önkormányzatokra vonatkozó alapvető rendelkezéseket, garanciákat.

Az *Alaptörvény* mondja ki, hogy *Magyarországon* a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. Meghatározza továbbá a helyi jogalkotás terjedelmét, és típusait. E szerint: feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot. Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

Az *Alaptörvény* az *állami kontrol* szereplőit, és azok jogköreit is kijelöli. A helyi önkormányzat az önkormányzati rendeletet a kihirdetését követően haladéktalanul megküldi 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. A fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Ha a helyi önkormányzat a rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettségének a bíróság által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges *önkormányzati rendeletet* vagy önkormányzati határozatot *a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője* alkossa meg. Az *Alaptörvény*⁴³ önkormányzati alapjogokat rögzít, meghatározott önkormányzati *feladat és*

hatásköröket. 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.*

A különbségek között kell megemlíteni, hogy a *köztörvényhatóságokról szóló törvény* nem nevesíti a helyi adók, az önkormányzati jelképek, kitüntetések, valamint a társulás, és az önkormányzati együttműködés *Alaptörvényben* meghatározott határcsükeit. Az *Alaptörvény* viszont:

- a közigazgatási és választó-kerületek alakítása;
- a törvényhatósági közlekedési vonalak, közművek, építkezések s a közmunka feletti intézkedés;
- kölcsönvételek;
- a tisztviselők, az állandó, az igazoló és a bíráló választmány s egyes küldöttségek választása s a főispán (főkirálybíró stb.) által

⁴³ A 29/2015. (X.2.) AB határozat szerint: abból, hogy az *Alaptörvény* az *eredeti jogalkotási hatáskör mellett a származékos* jogalkotási hatáskört is külön nevesíti, az következik, hogy *amennyiben törvény* (jelen esetben a *Mötv.*) *felhatalmazza a helyi önkormányzat* képviselőtestületét, mint jogalkotót valamely *magatartás önkormányzati rendeletben történő szabályozására*, úgy a törvénynek a jogalkotási hatáskör címzettjén, a képviselőtestületen kívül meg kell határozni – a *Jat.* felhatalmazással szembeni kritériumokra vonatkozó előírásainak betartásával – a *felhatalmazás tárgyát és kereteit* is. 2016/2

Ez biztosítja ugyanis azt, hogy a *Mötv.*-ben adott felhatalmazás megfelelően a jogrend és a közhatalom gyakorlása kiszámíthatósága követelményének. *A szabályozási tárgy és keretek meghatározása nélkül a helyi jogalkotó olyan magatartásokat is rendeletalkotása körébe vonhat, amelyek alapjogi összefüggéseik révén törvényi szabályozást igényelnek* [*Alaptörvény* I. cikk (3) bekezdés].

felfüggesztett alispán, illetőleg polgármester helyettesítése, valamint egyéb, időközben főispánilag történt helyettesítések feletti intézkedés a jelen törvényben meghatározott esetek kivételével;

- tisztviselőknek ellenőrzése, felelősség alóli felmentése, felfüggesztése, úgy ellenük a tisztvi vizsgálat elrendelése;

- a tisztviselők, a segéd- és kezelő személyzet, s a szolgák fizetésének szabályozása, felemelése vagy leszállítása;

- a törvényhatóságok kezelése vagy felügyelete alatt álló pénztárak megvizsgálása s erre vonatkozó jelentése;

- a községektől a községi törvény értelmében fölterjesztett vagy föllebbezett ügyek másodfokú ellátása tárgykörökben nem rendelkezik, az *Mötv.*, és más ágazati törvények viszont igen.

5. Témavizsgálat

Az önkormányzati szabályozás terjedelme az *Alaptörvényben*⁴⁴ került meghatározásra. E szerint *feladatkörében* eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot. Az önkormányzatok legnagyobb számban törvényi felhatalmazás alapján alkotják helyi rendeleteiket. Az önkormányzati rendszer 2012. évi átalakítását jelentős mértékben érintett számos intézményt. Ezek közül is a *szabálysértési jog*⁴⁵ újra gondolása, több lépcsőben érintette a helyi rendeleti szabályozást. Hatályon kívül kellett helyezni valamennyi önkormányzati *szabálysértési rendelkezést* számos helyi rendeletből, mivel az *új szabálysértési jog* jelentősen átalakult, megvonva a lehetőséget és jogot az önkormányzatoktól, hogy szabálysértéseket állapítsanak meg. Az *önkormányzati törvény*⁴⁶

ugyan lehetőséget biztosított arra, hogy *tiltott, kirívóan közösségellenes magatartások* elnevezés alatt továbbra is szankcionálni⁴⁷ lehessen ezeket a magatartásokat.⁴⁸ Az *Alkotmánybíróság*⁴⁹ ugyanakkor határozatában hatályon kívül helyezte az önkormányzati törvény azon rendelkezéseit,⁵⁰ amely ezt a lehetőséget megteremtette. A vitatott felhatalmazó rendelkezések alkotmányosságának megítélése során az *Alkotmánybíróság* kimondta, hogy „a helyi önkormányzatok a nélkül kaptak felhatalmazást, hogy a jogalkotó hatáskör terjedelmét, annak kereteit a törvény szabályozná. A „közösségellenes magatartás”, a „kirívóan közösségellenes magatartás” olyan határozatlan jogfogalom, amely rendkívül széles, *diszkrecionális* jogkört biztosít a helyi önkormányzatok számára, annak eldöntésére, hogy mely magatartásokat ítél a helyi közösség együttélési szabályait figyelembe véve tiltottnak, s bírsággal sújthatónak. A felhatalmazásnak ez a módja lehetőséget ad az önkormányzatnak arra, hogy önkényesen éljen a közhatalom gyakorlására szóló felha-

⁴⁷ 2012. november 15-ig hatályos *Mötv.* 143. § (4) bekezdés e) pont szerint felhatalmazást kap a helyi önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben határozza meg a kirívóan közösségellenes magatartásokat, valamint a magatartás elkövetőjével szembeni pénzbírság kiszabásának szabályait.

⁴⁸ Az ágazati közigazgatási eljárások sokszínűsége nem teszi lehetővé minden eljárásban egységesen alkalmazható mérlegelési szempontok meghatározását, ezért a törvényhely kodifikációja során olyan szempontok megállapítására került sor, melyek – az egyes eljárások specifikumaitól függetlenül – az ágazati joganyag túlnyomó többségében értelmezhetőek, relevánsak. Természetesen ez igaz a szabálysértési jog újrakodifikálásával megjelenő – az önkormányzati szabálysértési tényállások helyébe lépő – az önkormányzati rendeletben tiltott, közösségellenes magatartás természetes személy elkövetőjével szemben kiszabható közigazgatási bírságokra is. Ilyen szempont lehet például a jogsértéssel érintettek körének nagysága vagy a jogsértő állapot időtartama [Ket. 94/A. § (1) bekezdés c) és d) pontja], melyek – álláspontunk szerint – még az egyszerűbb megítélésű tényállásokkal összefüggésben is értelmezhetőek, figyelembe veendőek. <http://ket.kormany.hu/a-kozigazgatasi-birsagok-kiszabasara-illetve-mertekere-vonatkozozomerlegelesi-szemponatok-figyelembevetele-az-onkormanyzati-rendeletben-tiltott-kozossegellenes-magatartasokra-kiszabhato-kozigazgatasi-birsagok-eseten>

⁴⁹ 38/2012. (XI. 14.) AB határozat

⁵⁰ *Mötv.* 51. § (4) bekezdés és a 143. § (4) bekezdés e) pont

⁴⁴ Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdés

⁴⁵ A szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény

⁴⁶ 2012. november 15-ig hatályos *Mötv.* 51. § (4) bekezdés: A helyi önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben meghatározhat tiltott, közösségellenes magatartásokat. A helyi önkormányzat képviselő-testülete e magatartás elkövetőjével szemben önkormányzati rendeletben ötvenezer forintig terjedő pénzbírság (igazgatási bírság) kiszabását rendelheti el.

talmazásával, a közösség érdekeinek valódi sérelme nélkül, állami kényszereszközökkel avatkozzon be a területén élő polgárok életébe. Törvényi garanciák nélkül a gazdasági érdekelttség arra sarkallhatja az önkormányzatokat, hogy bevételi forrásaik növelése érdekében minél szélesebb körben írjanak elő tilalmakat, és minél magasabb összegű bírságot szabjanak ki, illetőleg ilyen módon biztosítsanak közmunkásokat feladataik ellátásához. A helyi önkormányzatok rendeletalkotási jogkörét az *Alaptörvény 32. cikke* szabályozza. A *32. cikk (1) bekezdése* alapján a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkot. E körben a *32. cikk (2) bekezdése* alapján *eredeti jogalkotási jogkörrel is rendelkeznek, feladatuk körében szabályozhat olyan helyi társadalmi viszonyokat, amelyeket törvény nem szabályoz.* Jogellenes magatartás jogkövetkezményeként büntetés, szankció megállapítása, amely állami kényszer alkalmazására ad lehetőséget, *nem tartozik a helyi közügyek körébe.* Ilyen szabályokat az önkormányzat csak – *az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésének második fordulata* nak megfelelően – *törvény felhatalmazása alapján, annak keretei között alkothat.* Az ilyen jogalkotás csak a törvényben előírt anyagi jogi garanciák és egyértelmű felhatalmazás mellett áll összhangban az *Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdéséből folyó jogállami követelményekkel.*⁵¹

Egyes önkormányzatok az *AB döntés* ellenére sem adták fel, és megkísérelték még 2012. évben az *Mötv. 143. § (4) bekezdésének d) pontjába*⁵² szabályozott felhatalmazás alapján helyi rendelkezéseik hatályban tartását.⁵³

⁵¹ 38/2012. (XI. 14.) AB határozat

⁵² *Mötv. 143. § (4) bekezdés* Felhatalmazást kap a helyi önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben határozza meg:

d) az öngondoskodás és a közösségi feladatok ellátásához való hozzájárulás, továbbá a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit.

⁵³ „A gyakorlatban érdemi különbség a szabálysértés és a közigazgatási bírsággal fenyegetett magatartások között, a végrehajtásukban ragadható meg. Míg ugyanis a szabálysértési elzárásra átváltoztatható (kivéve, ha azt az eljárás alá vont közérdekű munkával megváltja), addig a közigazgatási bírságot nem lehet elzárásra átváltoztatni, ha elmarad az önkéntes befizetés.”

Az önkormányzatok újabb szabályozási lehetősége ugyanakkor a *2013. január 1-jével* hatályba lépő *Mötv.*⁵⁴ felhatalmazó rendelkezése értelmében nyílt meg. Ekkortól az önkormányzatok *rendeletben határozzák meg* az öngondoskodás és a közösségi feladatok ellátásához való hozzájárulás, továbbá a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit.

A felhatalmazás az *Mötv. 8. § (1) bekezdés* rendelkezésén alapul, mely szerint a *helyi közösség tagjai* a helyi önkormányzás alanyaként *kötelesek:*

a) öngondoskodással enyhíteni a közösségre háruló terheket, képességeik és lehetőségeik szerint hozzájárulni a közösségi feladatok ellátásához;

b) *betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait.*

A *(2) bekezdés* szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete *rendeletében meghatározhatja* a helyi közösség tagjait érintő kötelezettségek tartalmát, elmulasztásuk *jogkövetkezményeit.*

„A *Mötv. 8. § (1) bekezdés b) pontjával* kapcsolatosan meg kell jegyezni, hogy a törvény nem definiálja, mit kell érteni a közösségi együttélés alapvető szabályain. Ennek egyik oka, hogy ez – a központi jogi szabályozáson túl az adott településen élők szokásjogi társadalmi normák rendszere miatt – közösségenként eltérő normarendszert jelenthet. Ezért is bízta a törvényalkotó az *Mötv. 8. § (2) bekezdésében* a helyi önkormányzat képviselő-testületére, hogy önkormányzati rendeletben a közösségi együttélésből adódó kötelezettség tartalmát és elmulasztásuk esetére jogkövetkezményeit meghatározza. Az ilyen tárgyú önkormányzati rendeletalkotás igen kényes és érzékeny területe a jogalkotásnak, amely jogalkotásra csak tényleges helyi szabályozási igény esetén, széles körű helyi társadalmi támogatottsággal és az *Alaptörvény-*

tés.” Kovács István szakdolgozat Miskolc 2015. A szabálysértési szankciórendszer alakulása a kihágási törvénytől a közigazgatási bírságig

<https://www.google.hu/#q=kov%C3%A1cs+istv%C3%A1n+szab%C3%A1lys%C3%A9rt%C3%A9s>

⁵⁴ *Mötv. 8. § (1) – (2) bekezdés, 143. § (4) bekezdés d) pontja*

ben⁵⁵ meghatározott alapjogok tiszteletben tartásával kerülhet sor.⁵⁶

Figyelemmel a felhatalmazó rendelkezésére, valamint a normaszabályozás szövegezésére, melyből akár kötelező szabályozásra lehet következtetni, miután a helyi közösség tagjai kötelezettségéről szól az Möt. az önkormányzati rendeletben meghatározott közösségi együttélés szabályainak betartása, betartatása tekintetében.

Szabályozni kell-e, vagy sem, hogy miként enyhítheti a közösség tagja a *közösségre háruló terheket* öngondoskodás révén, illetve a *közösségi feladatok ellátásához* miként járul hozzá, valamint a *közösségi együttélés szabályainak* betartást, betartatását érintő normákat. Mind-ezen szabályozás lényege a kötelezettségteremtés, és elmulasztása esetére szóló szankció meghatározása.⁵⁷

Életszerűnek tűnik, hogy az önkormányzatok az *önkormányzati jelképekről, a címer, a zászló* használatának engedélyezéséről szóló, sui generis jogkörben alkotott rendeleteikben az *önkormányzati hatósági engedélyezési eljárás* rendje mellett, a jogsértő magatartásokat is szabályozzák, illetve szankcionálják, miután ezek olyan helyi közügyek, melyekre nincs központi jogszabály.

⁵⁵ Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés: Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

⁵⁶ Dr. Gyergyák Ferenc: főtanácsadó Alkotmánybíróság Hivatala: Szabálysértés helyett tiltott, közösségtelenes magatartás? Kodifikáció 2012. évi 1. szám <http://kodifikator.hu/letoltes/category/3-2012-evi-i-szam>

⁵⁷ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 94/A § (1a) bekezdés szerint a helyi önkormányzat képviselő-testületének *rendelete* alapján megállapítható közigazgatási bírság felső határa – a jogsértő személyétől függően – természetes személyek esetén kétszázezer forint, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek esetén kétfélmillió forint lehet. A közigazgatási bírság felső határát az önkormányzati rendeletben a jogsértés jellegével arányban kell megállapítani.

Gyakorta minősítik az önkormányzat közösségi együttélés szabályának többek között az *avar és kerti hulladék égetésére* vonatkozó rendelkezést. Az Országos Tűzvédelmi Szabályzat⁵⁸ szerint, ha *jogszabály másként* nem rendelkezik, a *lábon álló növényzet*, tarló, növénytermesztéssel összefüggésben és a *belterületi ingatlanok* használata során keletkezett hulladék *szabadtéri égetése tilos*. Tehát az avar és kerti hulladék égetésének szabályait *önkormányzati rendeletben* szabályozhatja az önkormányzat. Amikor is a tűzgyújtási szabályokat a közösségi együttélés szabályozási körébe vonja az önkormányzat, a megszegőkkel szemben a Ket. szerinti közigazgatási bírságot rendeli alkalmazni. Ugyanakkor kormányrendelet⁵⁹ szabályozza a tűzvédelmi hatóságra, a tűzvédelmi bírságra vonatkozó rendelkezéseket. Ide tartozik a szabadtéri égetés tilalmát, illetve az önkormányzati rendelet szabályait megszegők elleni fellépés is, a tűzvédelmi közigazgatási bírság.

E kettős szabályozás, a két különböző (*önkormányzati és állami*) hatóság által megállapítható *közigazgatási bírság ugyanazon cselekmény miatt* vitára adhat alkalmat, sokan tekintik ezt alkotmányos vagy alapvető jogelveket sértő megoldásnak. A „*ne bis in idem*” elv, a kétszeres eljárás tilalma a hatályos jogrendszerünkben is alapvető szinten fogalmazódik meg.

„A bírság ismételt kiszabására több esetben van lehetőség (pl. növényvédelmi bírság, élelmiszerlánc-felügyeleti bírság), mely felveti annak a kérdését, hogy ugyanazon magatartásért újból kiszabott bírság esetében a végrehajtást előmozdító eljárási jellegű szankcióról, vagy egy folyamatos jogsértés miatt ismételten alkalmazott anyagi jogi szankcióról beszélhetünk.”⁶⁰

⁵⁸ 54/2014. (XII. 5.) BM rendelet az Országos Tűzvédelmi Szabályzatról 225. § (1)

⁵⁹ a tűzvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervezetekről, a tűzvédelmi bírságról és a tűzvédelemmel foglalkozók kötelező élet- és balesetbiztosításáról szóló 259/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet 1. melléklet 49. pont

⁶⁰ Kúria 2013.El.II.JGY.1/1/1. szám A „Közigazgatási bírságok” vizsgálati tárgykörben a Kúrián felállított joggyakorlat-elemző csoport által készített összefoglaló vélemény http://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/a_kozigazgatasi_birsagok_vizsgalati_targykorben_joggyakorlat-elemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye

Más jogterület vonatkozásában az új szabálysértési törvény⁶¹ 2. § (4) bekezdésének kollíziót feloldó szabálya szerint: „Nem állapítható meg szabálysértés, ha a tevékenység, vagy mulasztás bűncselekményt valósít meg, illetve, ha a tevékenységre vagy mulasztásra *törvény, vagy kormányrendelet*, közigazgatási bírság alkalmazását rendeli el.” E rendelkezés nem sorolja fel az önkormányzati rendeleti szabályozást, tehát ugyanazon cselekmény esetén szabálysértési eljárás mellett az önkormányzat közigazgatási bírságot is kiszabhat. A szabálysértési tényállások tartalmával számos esetben egyezőek a közösségi együttélés szabályainak megsértésére alkotott rendelkezések (pl.: környezetvédelem, hulladékgazdálkodás, stb.).

Magával a közigazgatási bírság önkormányzati rendeleti alkalmazásával összefüggésben az Alkotmánybíróság⁶² megállapításai irányt mutatóak. E szerint: Önkormányzati rendelet csupán jól körülhatárolt, egyértelműen leírt *törvényi keretek között* – és *felhatalmazás alapján* – alapíthat közigazgatási felelősséget és szankciót maga után vonó tényállásokat. Ebben az esetben a törvényi kereteknek és a *törvényi felhatalmazásnak kellően részletezőnek kell lennie*, a helyi jogalkotó diszkrecionális joggyakorlását kizáró módon kell útmutatást adnia úgy a magatartások tényállása, mind a represszív szankció meghatározása tekintetében. Közhatalom gyakorlására, az adott területen élő polgárok életébe állami kényszereszközökkel beavatkozásra, szankcionálásra csak a közösség érdekeinek valódi sérelme esetén, a bírság összegében rejlő gazdasági érdekesség nélkül van alkotmányosan lehetőség.

Mit jelez a helyi szabályozás a gyakorlatban? Az *Njt.*⁶³ *web felületén* tárolt helyi önkormányzatok rendeletek között olyan rendeletet,

amely kifejezetten a *közösségre háruló terhek öngondoskodással* történő enyhítéséről, a *közösségi feladatok* ellátásához történő hozzájárulásról szól, *nem található*. Ebből arra is következtethetünk, hogy az önkormányzatok egyike sem tekinti *kötelező* szabályozási tárgykörnek az *Mötv. 8. § (1) bekezdés a)* pontjátban foglaltakat. Következtethetünk arra is, hogy az öngondoskodás⁶⁴ és a közösségi feladatok ellátásához való hozzájárulás szabályozását, illetve elmaradásának szankcionálását nem igényli a helyi társadalom.

Az *Mötv.* felhatalmazása a helyi szabályozás számára tág mozgásteret biztosít, miután a felhatalmazás a helyi önkormányzatok szabad belátására bízta annak megítélését, hogy a helyi társadalmi viszonyok szabályozása körében mely magatartásokat értékelnek öngondoskodás, valamint közösségi feladatellátás körébe tartozónak, ami azok megszegőinek szankcióval való sújtását indokolja.

A gyakorlat oldaláról a *közösségi együttélés* szabályozása tárgyában más megítéléssel találkozhatunk. Az *Njt. web felületre* ez ideig 728 önkormányzati rendelet, módosítás került feltöltésre. A közösségi együttélés szabályozásánál azt a tematikát követték az önkormányzatok, hogy első lépcsőben hatályon kívül helyezték a *szabálysértési tényállásokat* a különböző tárgykörben alkotott rendeleteik-

zetű szöveggel közzé kell tenni továbbá valamennyi, 2013. június 30. után kihirdetett, és a lekérdezés napján hatályos rendeletet, illetve ezek megelőző és következő egy-egy időállapotát.

⁶⁴ Az *öngondoskodás* az egyének önkéntes erőfeszítéseinek összefoglaló megjelölése az egészségügyi és szociális kockázatok leküzdése, csillapítása érdekében. Az öngondoskodás az emberi közösségek legősibb önvédelmi formája, melynek jelentősége a közösségi gondoskodási rendszerekben (állami szolgálatok és társadalombiztosítás) is megmaradt. Az öngondoskodás formái: Egyéni, nem szervezett öngondoskodás. Ide tartozik a takarékoskodás, a halasztott fogyasztásra történő nem e célra dedikált bármilyen felkészülés, a családon belüli segítségnyújtás - gondoskodás, amely lehet pénzületi, és természetbeni segítség.

Szervezett öngondoskodás. Két fő formája: kockázatközösségen alapuló öngondoskodás (önkéntes kiegészítő biztosítások, önkéntes pénztárak), egyéni Számla, *Medical Savings Account* rendszerek (Nyugdíj Elő-takarékossági Számla, *Medical Savings Account*)
<http://fogalomtar.eski.hu/index.php/%C3%96ngondoskod%C3%A1s>

⁶¹ 2012. évi II. törvény

⁶² A 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban az AB törvényi felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletben konstituált közigazgatási bírság alaptörvényellenességét vizsgálta meg.

⁶³ A Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet 4. §-a alapján a Nemzeti Jogszabálytár internetes felületén közzé kell tenni a még hatályba nem lépett önkormányzati rendeletek 2013. június 30. után kihirdetett szövegét. Egységes szerkezetű 2016/2

ből, következő lépcsőben a szabálysértési rendelkezéseikből tiltott, közösségellenes magatartásokat kreáltak, majd a harmadik lépcsőben 2013. évben újjáélesztve közösségi együttélés szabályozásaként építették be helyi rendeleteikbe. A tárgykörök típusa⁶⁵ mit sem változott a 2012. év végi AB döntés óta.

Ugyanakkor olyan szabályozási gyakorlattal is találkozhatunk, amelyben az önkormányzat generalizált, és egyben utaló szabályozást alkalmaz. Az önkormányzat a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló rendeletben általános fogalom meghatározást rögzít, mely szerint a közösségi együttélés szabályait sértő magatartás az a tevékenység, mulasztás, vagy jogellenes állapot fenntartásában megnyilvánuló magatartás, amely nem minősül szabálysértésnek vagy bűncselekménynek, törvény vagy kormányrendelet nem rendel el rá közigazgatási bírság alkalmazását, és amelyet a Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlése önkormányzati rendeletében annak minősít. Az idézett rendelet nem sorolja fel eme tevékenységeket, helyette a különböző ágazati tárgykörű rendeletek tartalmazzak tényállási szabályokat. Így például az önkormányzati jelképekről szóló rendelet közösségi együttélés szabályait sértő magatartásként definiálja az engedély nélküli címer használatot, és egyben az eljárás vonatkozásában visszautal a közösségi együttélés alapvető szabályairól, és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló önkormányzati rendeletre. Ez egyfajta kodifikációs megoldás, amely nem tekinthető helytelen párhuzamos szabályozásnak.⁶⁶

Milyen konklúzió, tanulság fogalmazható meg az eddigiek alapján feltárt információkból, tényekből arra a kérdésre, hogy hol tart az önkormányzati szabályozási autonómia?

⁶⁵ Dr. Gyergyák Ferenc: főtanácsadó Alkotmánybíróság Hivatala: Szabálysértés helyett tiltott, közösségellenes magatartás? Kodifikáció 2012. évi 1. szám 80-81 oldal tárgykörök felsorolása

⁶⁶ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 3. § szerint az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű.

Összegzés

Akár a történelmi múltban, akár a jelenben kutakodunk, a lényeg nem változik. Amennyiben egy közösség a saját ügyeiben autonóm⁶⁷ módon kíván eljárni, akkor közhatalmi jogosítványokkal ellátott autonóm önkormányzatra van szüksége. A közösség az önkormányzata által autonóm, vagyis az önkor-

⁶⁷ Magyar Közlöny 2005. évi 142. szám; 41/2005. (X. 27.) AB határozat Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye új felsőoktatási törvény kapcsán. Az autonómiák (önkormányzatok) alappillérei: „Álláspontom szerint abhoz, hogy valamely szervezet autonóm szervezetként jelenbessen meg, (különös figyelemmel a tárgyalt ügyre) az alábbiak törvényi biztosítására van szükség:

1. Legyen önálló jogi személyisége. Azaz: önállóan léphessen jogviszonyokba, legyenek törvényben garantált jogai, saját elhatározása szerint vállalhasson kötelezettségeket. (Mindez feltételezi azt, hogy rendelkezik a 4. pontban írt saját vagyonnal.)

2. Rendelkezzen saját hatáskörökkel, e hatásköröit önállóan (de törvényességi kontroll alatt állva) gyakorolhassa, érvényesüljön a hatáskörelvonás tilalma. Azaz: törvény garantálja azt, hogy a törvénytől kapott hatáskörét egyetlen szerv se vonhassa el (pozitív hatáskörelvonás tilalma); a nála hagyott hatáskör érdemi eldöntésére is maga képes (és e tekintetben „védett” is) legyen (negatív hatáskörelvonás tilalma).

3. Szervezeti és működési rendjét – törvény keretei között – maga (önállóan) alakíthassa ki. Személyi ügyeiben maga dönthessen. Az autonómiát (területi és/vagy területi önkormányzati jogokat) törvény állapítja meg, s az is korlátozhatja. Ezelőtt egyetlen akadály van: nem sértheti a törvény az Alkotmány rendelkezéseit. A törvényi szabályozás elsődlegességének hangsúlyozása azonban – nézetem szerint – nem zárja (zárhatja) ki azt, hogy egyértelműen törvényhez kötött rendeleti szabályozás is biztosíthatja az autonómiát. E téren a hatáskör telepítés pontossága, minősége a meghatározó.

4. Legyen gazdasági önállósága, rendelkezzen saját vagyonnal. Azaz: álljanak a rendelkezésére olyan pénzeszközök, amelyek szabad felhasználásúak, s melyek hovatordítása felől maga – mindenféle állami beleszólás, közrehatás nélkül – szabadon dönthet. Mindez feltételezi a saját, önálló bevételek érzékelhető nagyságrendjét. A kizárólagosan, vagy túlsúlyosan állami pénzeszközökből gazdálkodó szervezetnek, intézménynek „látszat-autonómia” van, legalábbis arra van kárbozthatva, hogy a finanszírozó elvárásait (is) teljesítse. Más pénzzel nincs korlátozhatatlan autonómia, vagy ha van is, az csak látszólagos lehet. Mindenesetre ilyen modellben a finanszírozótól függ, hol és meddig biztosít autonómiát, hol bízza meg beavatkozási lehetőségeinek a határait. Teheti azt is, hogy (önkorlátozással) maga vonja meg ezeket (pl. az Alkotmányban vagy más törvényben garantálja az általa fenntartott intézmény, szervezet önállóságát).

5. Illesse meg az önálló (belső) szabályozás joga. Ez kiterjedhet a 3. pontban írt szervezeti és működési rend meghatározó hatóságá mellé a szervezethez (intézményhez) tartozók magatartásának, jogainak, kötelezettségeinek – törvények keretei közötti – meghatározására is.”

mányzat megléte az autonómia szükséges előfeltétele.

Az önkormányzat *egyrészt* hatalmi tényező. Ez a települési és regionális közigazgatás állami feladatának átvállalását, és az ehhez szükséges közjogi, helyi hatalmi státusz biztosítását jelenti. Az önkormányzat *másrészt* törvényi háttérrel megalapozott függetlenséget és az intézményi autonómiát jelent. Ehhez szükség van a jogok és hatáskörök alkotmányos védelmére és a saját területen kizárólagos jogokra. Szükséges a saját tulajdon és jog a szabad gazdálkodáshoz, a mellérendeltségi viszony más önkormányzatokhoz, és hogy a *külső felügyelet csak a törvényességre* vonatkozhat. Az önkormányzat fontos ismérve még a kapcsolat a közösséggel, a közösség általi közvetlen ellenőrzés.⁶⁸

A *szabályrendelet-alkotás* jogalapja a törvényen alapuló önkormányzat. Ma az *Alaptörvény* határozza meg az *önkormányzatok rendeletalkotási jogát*. Az önkormányzati alapjogok kikerültek az *Mötv.* szabályozási köréből, illetve az *Alaptörvény*⁶⁹ rögzíti az önkormányzatok feladat és hatáskörét, melyek egyben alapjogként kezelendők. Hasonlóság mutatkozik az alapjogok tekintetében is, miszerint *önkormányzati jogánál fogva a törvényhatóság* saját belügyeiben *önállóan* intézkedik, határoz és szabályrendeleteket (statútumokat) alkot; határozatait és szabályrendeleteit saját közegei által hajtja végre; tisztviselőit választja; az önkormányzat és közigazgatás költségeit megállapítja, s a fedezetéről gondoskodik; a kormánnyal közvetlen érintkezik.

Az *Mötv. hatálybalépése óta* ugyanakkor több ágazatban változott a helyi jogalkotás szabályozási terjedelme. Kezdeti lépések a *rezsicsökkentés* bevezetésével indultak, a hatáskör centralizálása több kommunális rendelet ármegállapító hatáskörét érintette. Korábban a *közoktatási törvény* adott felhatalmazást, szűk körben ugyan helyi jogalkotásra, mely a köznevelésről szóló törvény hatálybalépésével, illetve a közoktatás intézményi háttérének állami integrációjával megszűnt. Önkormányzati kompetencia volt sajátos hatásköri

felhatalmazással ugyan a *kéményseprő ipari szolgáltatás* önkormányzati rendeleti szabályozása, mely szintén kikerült a helyi szabályozási körből. Az önkormányzat helyi szintű átfogó *árszabályozási jogköre* fokozatosan szűkült, mára csupán a taxi, és a távhőszolgáltatás csatlakozási díjának meghatározása maradt. A területi önkormányzat szerepét 2012. évtől a közművelődési feladatellátásban, - amely szintén rendeletalkotási tárgykör - a miniszter⁷⁰ vette át. A felsorolás teljes körűsége külön tanulmányt igényelne.

Miért lényeges a helyi szabályozás terjedelmének és tartalmának alakulását vizsgálni? *Százötven évvel* ezelőtt úgy szólt a törvény, hogy a *szabályrendelet* rendeltetése az, hogy a törvények és rendeletek megsértése nélkül lehetővé tegye olyan viszonyok szabályozását, melyeket az egész országra kiterjedő hatállyal egységesen szabályozni nem lehetne anélkül, hogy bizonyos helyi viszonyokat, szokásokat, társadalmi, gazdasági és természeti körülményeket meg ne sértsenek.

Napjainkban az *Mötv.* általános indokolása szerint a cél: egy olyan modern, költségtakarékos, feladatorientált önkormányzati rendszer kiépítése, amely lehetőséget biztosít a demokratikus és hatékony működésre, ugyanakkor – a választópolgárok önkormányzathoz való kollektív jogait érvényre juttató és védendő módon – szigorúbb (felügyeleti jellegű) kereteket szab az önkormányzati autonómiának.

A helyi autonómia biztosítása sarkalatos, döntő fontosságú követelmény az eddigiekben vizsgált *kritériumok* meglétével. Amennyiben ezek bármelyike hiányzik, vagy létezik ugyan, de nem gyakorolható, akkor akár *demokratikus deficit* (magyarul: a demokrácia hiá-

⁷⁰ A miniszter a megyék, a fővárosi önkormányzat a főváros területén (területi szint) a közművelődési támogatások koordinálásában részt vevő, közművelődési szakmai szolgáltató szervezet működéséről gondoskodik a települési önkormányzatok, a fővárosban a kerületi önkormányzatok, a nemzetiségi önkormányzatok, a közművelődési intézmények, szervezetek és közösségek részére, művelődési céljainak megvalósítása, közművelődési tevékenységük elősegítése és fejlesztése érdekében. [A muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény]

⁶⁸ <http://mek.niif.hu/06800/06897/html/0606.htm>

⁶⁹ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés 2016/2

nya) is előállhat, ami akár alkotmányossági problémát is eredményezhet.

Arra a kérdésre, hogy hol tart a helyi szabályozási autonómia talán választ kaphatunk a jogszabályi változások tematikus nyomon követése, elemzése során. Ez azonban az egyetemi tanszékek tudósainak a feladata. Azt megítélni, hogy a *buszonöt év alatt* az autonómia a helyi szabályozás területén kiszélesedett, kiteljesedett, vagy leszűkült, számokkal nem lehet. Amennyiben csupán azt nézzük, hogy az önkormányzatiság hajnalán *1990-1991-ben* a jogalkotás is átmeneti időszakát élte, jellemzően még kevés helyi jogszabály született, - vagyis a költségvetés, a zárszámadás és a szervezeti és működési szabályzat, - akkor arra kell következtetni, hogy nem volt jelen a szabályozási autonómia? Ez hamis következtetés lenne. Mint ahogy az sem lehet mérvadó, hogy napjainkban közel ötven olyan szabályozási tárgykör van, ahol a helyi jogalkotás törvényből eredő szabályozási joggal rendelkezik. Annak vizsgálata viszont iránymutató lehet a helyi közélet megítélése, színvonala tekintetében, hogy milyen önkormányzati rendeletek születnek a törvényben nem szabályozott társadalmi viszonyok rendezésére. A 90-es évek elején szabályozta például községi önkormányzat a vadkerítés építésének rendjét, vagy a beruházások szabályait, míg másutt a házassulók, és az újszülöttek részére megállapítható vissza nem térítendő juttatásokat, ekkor még nem volt hatályba az *1993. évi* szociális ellátásokról szóló törvény.

Napjainkban kevés olyan helyi rendelet van, amely nem felhatalmazás alapján készül. A helyi szabályozási tárgykörök közül *neuralgiikus* pontként a helyi építési szabályzatok jelölhetők meg. Ennek magyarázata nem csupán a műszaki tartalomban keresendő, hanem annak költségdala, illetve gazdasági, politikai, egyéb tényezők befolyása miatt is. Hasonlóan érzékeny terület a helyi adók szabályozása, amely egyfelől a felhatalmazó törvény folyamatos változása, másfelől a települések lakosságának adóerő képességének erőtlensége miatt áll elő. Bírósági ügyek esetében a közterület-használat helyi szabályozása a leggyakoribbak közé sorolható. A legszélesebb konszenzus a helyi képviselők tiszteletdíja és juttatása megállapításáról szóló rendeleti tárgykört jellemzi a negyedévszázad alatt. Történelmi értékűnek is mondhatók, a helyi szimbólumokról, jelképekről szóló hagyományörző rendeletek.

A helyi szabályozási autonómia hasonlóan más társadalmi viszonyokhoz a mindenkori hatalmi törekvések, ideológiák, politikai erők befolyása alatt formálódik. Találkozhatunk standard elemekkel a helyi jogalkotás kezdeti időszakától kezdve a nemzetközi elvárások viszonylatában, és a közelmúlt demokráciájának jogalkotási szabályozásában.

A helyi jogalkotás a helyi közpolitika egyik attraktív, látványos területe, melyben aktuálisan a központi hatalom által irányított *cselekvés végrehajtó jelleg* dominál.

Pécs, 2016. július 01.