

DR. HABIL. FÁBIÁN ADRIÁN LL.M.

TANSZÉKVEZETŐ EGYETEMI DOCENS

PÉCSI TUDOMÁNYEGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR

KÖZIGAZGATÁSI JOGI TANSZÉK



A helyi önkormányzat (nem jogi) fogalmáról

1. A helyi önkormányzat fogalmi tisztázatlansága

A helyi önkormányzat a közigazgatási jog, a közigazgatás-tudomány, de egyáltalán a legáltalánosabb értelemben vett (modern) közigazgatás egyik legalapvetőbb és legfontosabb intézménye. A helyi önkormányzat a jogállami demokrácia esszenciális, nélkülözhetetlen eleme¹, a közgondolkodásba beívódott, jól ismert szókapcsolat, a mindennapi élet és közbeszéd része.

Ehhez széleskörű ismertséghez képest újra és újra szembeesülhetünk azzal a jelenséggel, hogy mennyire *nincs egység* ennek az alapvető közigazgatási (nem feltétlenül közigazgatási jogi) terminus technikusként a meghatározásában. „Az önkormányzatok lényegét illetően mindmáig nem jutottak nyugvópontra azok a viták, amelyek azok jelentéstartalmát kísérelték (kísérlik) meg feltárni, vagy azt legalábbis főbb vonalaiban meghaladni.”²

Ez a jelenség leginkább abban nyilvánul meg, hogy a helyi önkormányzathoz kötődő kutatók, reprezentánsok, (helyi) politikusok, érdeklődők, állampolgárok stb. a lehető legváltozatosabb módon közelítenek e szervezetekhez, a lehető legváltozatosabb megjegyzések, kritikák, nyilatkozatok és elvárások fogalmazódnak meg a helyi önkormányzatokkal, helyi önkormányzatisággal kapcsolatban. Mindezek alapján könnyű kimutatni az egzakt fogalmi meghatározásra vonatkozó (elsősorban tudományos) igényt.

Mielőtt e kísérletnek utat engednék, néhány előzetes pontosításra, premisszára szükség van, az egzakt végeredmény érdekében:

1. Tiszteletben tartom, *figyelembe veszem*, és nem vitatom az egyéb, más szempontú vagy tartalmú fogalmi megközelítéseket a témában; tanulmányom nem ezekkel szemben, hanem sokkal inkább ezek mellé kíván „felsorakozni”.
2. Nem az „önkormányzat”, hanem a „helyi önkormányzat” fogalmának tisztázására törekszem. Ezzel arra is utalni szeretnék, hogy a két fogalmat nem tekintem szinonimának,

de magától értetődően kimutathatóak lényeges átfedések. (Ezekkel e tanulmány keretei között nem kívánok foglalkozni.)

3. A helyi önkormányzat fogalmát közigazgatás-tudományi, közelebről *közigazgatástani igényességgel és attitűddel* töreksem tisztázni, azaz (elsősorban) a nem jogi elemekre építek. Ennek a módszernek a következménye, hogy a vizsgálat során nem lényegi elem vagy kiindulási pont a helyi önkormányzashoz való jog³, vagy a (helyi) népszuverenitás⁴.
4. Ebből következik, hogy a helyi önkormányzat meghatározásom nem (lehet) kifejezetten jogi, különösen nem természetjogi jellegű.⁵ Két okból sem: egyrészt a magyar közigazgatási jog a fogalom meghatározásával adós, így nem hívható segítségül, másrészt a jogi szempontok érvényre juttatása erősen formalizált meghatározást eredményezne.
5. A fogalmi meghatározásnak *nem lehet érzelmi töltete*. A helyi önkormányzat – e tanulmány keretei között – nem érzelmi, hanem szakmai kategória, meghatározása nem lehet hangulati elemektől fűtött, vagy ilyenekre alapozott. Így fogalmi meghatározásom nem tekintheti a helyi önkormányzatokat – minden egzakt magyarázat nélkül – a „demokrácia védőbástyájának”, a központi állami hatalom „ellenpólusának”; a „szabadság eszméjének” közigazgatási lenyomatának.⁶ (A helyi önkormányzat fogalma egyéb-

³ Ettől eltérő, jogi jellegű fogalom-meghatározásra pl., KNEMEYER, Franz-Ludwig: *Bayerisches Kommunalrecht*. Boorberg, München 2000. 37. o.; 18/1993. (III. 19.) AB határozat, ABH 1993. 161 (167)

⁴ 22/1993. (IV. 2.) AB határozat, ABH 1993. 182, 187.; Nemzeti szuverenitás és helyi népszuverenitás kapcsolatát érinti: KÜPPER, Herbert: *A helyi önkormányzats jog*. In: *Az Alkotmány kommentárja II. Századvég*, Budapest 2009. 1503. o.

⁵ Természetjogi megközelítéstről ld. Kiss László: i. m. 311. o.; HOLLÓ András: *A helyi önkormányzatok*. In: BALOGH Zsolt (szerk.): *Az Alkotmány magyarázat*, KJK, Budapest 2004. 476. o.

⁶ A magyar önkormányzatiság klasszikus – máig ható – megközelítését jól szemlélteti Grünwald Béla megállapítása: „Az önkormányzat a szabadság elvét képviseli a közigazgatásban azáltal, hogy az állam megengedi, hogy egyes polgárai nemcsak a törvények alkotásában, hanem az állami tevékenységben is részt vegyenek. Az önkormányzat a megye, a county, a department stb., községi testületek, egyletek alakjában a közigazgatás helyi jellegű feladatainak megvalósítására van ugyan hivatva, de mégis nagyszerű megnyilvánulása az ember magasabb rendű erkölcsi természetének, az emberi szabadságnak, midőn az egyes annyira át van hatva az általános akarattól, hogy képes maga irányában végráhajtó organuma lenni az általános akarattal. Az önkormány-

¹ 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről

² Kiss László: *Az önkormányzati „gondolat” genezise múltból, jelenről, jövőről*. In: PATYI András – LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Wolters Kluwer, Budapest 2014. 311. o.

ként sem múlhat azon, hogy ki az, aki azt állítja, vagy milyen régóta állítja, vagy milyen hangosan, meggyőzően stb. állítja.)

6. *Ki kell iktatni a történeti viszonyítást.* Mivel Magyarországon a – nyugat-európai értelemben vett – helyi önkormányzati rendszer 1990-ben jött létre, és ilyen formában (előbbi minőségben/értelemben) az azt megelőző időszakokban nem létezett, ezért minden ezt megelőző időszaknak a helyi igazgatására történő viszonyítása félrevezető, egysíkú.⁷
7. *A külföldi meghatározások, megközelítések csak korlátozottan* vehetők igénybe, hívhatók segítségül, hiszen a külföldi önkormányzati rendszerekkel való hasonlóságok igencsak eshetőlegese, viszonylagosak és részlegesek.⁸
8. Olyan fogalomalkotásra törekszem, amely *tartalmi jellegű*, nem (feleslegesen) elvont, hanem könnyen értelmezhető elemekből építkezik.

A helyi önkormányzat fogalmának meghatározása azért sem könnyű feladat, mert eltérő elméleti kiindulási pontokra vezethető vissza:

- a) A francia felfogás szerint a helyi (önkormányzati) hatalom az államhatalom önálló része, a központosítás (centralizáció) ellenpólusa.
- b) A klasszikus német felfogás szerint az önkormányzatokban a közvetlenül választott testületek útján a polgárokat be lehet vonni az államéletbe. (Németországban a helyi önkormányzatiság nyitányaként értékeli az 1808-as porosz (STEIN-féle) városrendeletet, melynek célja a polgárok aktivizálása, az igazgatással való együttműködésre „*bírása*” volt.⁹)
- c) Az angol „*local government*”-tan szerint nincs az állami igazgatással „szembehelyezkedő” önkormányzati igazgatás, hanem utóbbi egy köztes forma az állam és a társadalom között, amely saját felelősséggel – a törvények keretei között – önállóan igazgat, (helyben) kormányoz.¹⁰

Mindezek előrebocsátása után azt a módszertan követem, hogy a definiálást végrehajtom, majd elemenként alátámasztom, bizonyítom.

2. A helyi önkormányzat fogalma

A helyi önkormányzat a helyi közösség, a feladat- és hatáskörök, valamint az erőforrások autonóm közigazgatási egysége.

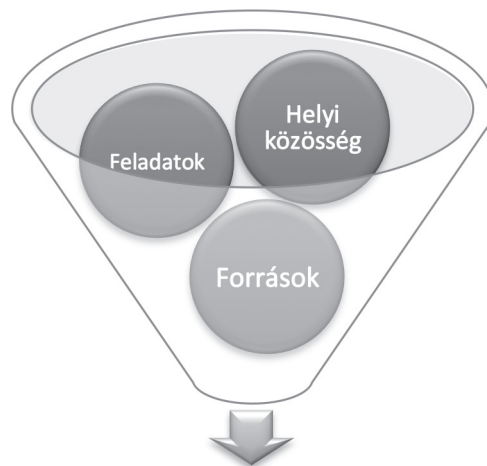
zat a szabadság a közigazgatásban, az önkormányzat a szabad közigazgatás.” GRÜNWARD Béla: *Közigazgatásunk és a magyar nemzetiség*. In: LŐRINCZ Lajos (szerk.): *A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai*. 1874–1947. KJK, Budapest 1988. 68. o.

⁷ Bővebben: IVANCSICS Imre: *Az önkormányzatoktól az önkormányzatokig. Adalékok a helyi közigazgatás elmúlt száz évének történetéhez*. In: FONT Márta – KAJTÁR István (szerk.): *A magyar államiség első ezer éve*. PTE, Pécs 2000. 219. o.

⁸ Id. FÁBIÁN Adrián (szerk.): *Válogatott európai önkormányzati modellek*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2010.

⁹ Karl v. Stein városi törvényét a német városok Magna Chartájának is nevezik, melynek következtében új társadalmi-szervezeti-jogi jelenség bontakozott ki önkormányzati keretek között. [vö. KAJTÁR István: *Egyetemes állam- és jogtörténet I.* Dialóg Campus, Budapest-Pécs 1997. 90. o.]

¹⁰ STERN, Klaus: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Bd. 1., CH Beck, München 1984. 398–399. o.



1. ábra. A helyi önkormányzat fogalma

Érveim az egyes fogalmi elemek szerint – pontokba szedve – a következők:

A/ Helyi közösség

A helyi önkormányzat legfontosabb eleme, értelme és célja a helyi közösség, pontosabban adott településben vagy területi egységben lakók/élők, akik közreműködésével, igényeik figyelembe vételével, döntéseiknek megfelelően működik és jár el a helyi önkormányzat.

Magyary szerint az önkormányzat meghatározásakor hagyományosan az emberből szokás kiindulni.¹¹ Az emberek területi alapon történő szerveződése hozza létre azt a közösséget, amely végeredményben önkormányoz. Az önkormányzatok működése átfogó jellegű, általános igazgatást végeznek. Az önkormányzati rendszerben a közösséget megillető hatalomgyakorlás kétféle formában valósulhat meg: közvetett (képviselők útján) és közvetlen módon.

A helyi közösség nélkül nincs helyi önkormányzat – jogi értelemben; de nem jogi megközelítésben a helyi közösség léte önmagában kevés a helyi önkormányzathoz, szükség van a helyi közösség aktivitására, részvételére, igényeik artikulációjára, helyi ügyek¹² iránti elkötelezettségére, közreműködésére.¹³

A helyi önkormányzat fogalmából – felfogásom szerint – el kell hagyni a választott testületet (képviselő-testületet), és egyértelműen ki kell mondani, hogy a képviselő-testület a helyi önkormányzatnak a legfontosabb döntéshozó intézménye ugyan, de nem kapcsolódik közvetlenül és szervesen a helyi önkormányzat fogalmához; nem kiváltja, nem helyettesíti, hanem csupán képviseli a helyi közösséget.

Nem szabad ugyanakkor elfelejteni, hogy a helyi közösség és a képviselő-testület sorsközösségben vannak: egyik döntése, szerepfelfogása, aktivitása kihat a másikra is, azzal az „ap-

¹¹ MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, Budapest 1942. 113. o.

¹² A „helyi ügy” fogalmát a Német Szövetségi Alkotmánybíróság a következőképpen definiálta: „Minden olyan igény, amely a helyi közösségben gyökerezik, vagy azzal specifikus viszonyban áll, amelyek tehát a közösség polgárait együttesen érintik.” (BVerfGE 79, 127)

¹³ vö. PETERS, Hans: *Lehrbuch der Verwaltung*. Springer, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1949. 292. o.

rósággal”, hogy – elméletileg – ellentét esetén a helyi közösség döntése köti a képviselő-testületet.

B/ Feladat- és hatáskörök

A helyi önkormányzatok kötelező és szabadon vállalt feladatokkal rendelkeznek. A helyi önkormányzatok kötelező feladatait törvény állapítja meg, a szabadon vállalható feladatot a helyi önkormányzat döntése. Mindkét feladattípus elemeit a helyi közügyek adják, azaz a helyi önkormányzat olyan helyi közügyekben járhat el, amelyek megjelennek vagy kötelező, vagy szabadon vállalható feladatként.

Ezek a megállapítások (jogi) evidenciák, a lényegi kérdések viszont ez után következnek. Ugyanis a fogalmi elemek tisztázása során nem kerülhetjük meg annak a kérdésnek a megválaszolását, vajon miért is vannak (működnek) végső soron helyi önkormányzatok?

Erre az alapvető kérdésre tulajdonképpen – egymás kizáró – két felelet is adható:

1. Azért vannak helyi önkormányzatok, mert azok hiányában nem minősíthető adott ország demokratikus jogállamnak. (Ez a válasz annak ellenére, hogy praktikus, elfogadhatatlan, hiszen kiüresíti a helyi önkormányzatiságot, látszat-önkormányzatokat jelezne.)
2. Azért vannak helyi önkormányzatok, mert a helyi közösség részére releváns feladat- és hatásköröket látnak el, illetve helyi közszolgáltatások valósítanak meg. Másként megfogalmazva: azért vannak helyi önkormányzatok, mert szükségesek a közigazgatási feladattellátás maradéktalan, színvonalas biztosítása érdekében, és a törvényhozó széleskörű önállóságot biztosít a feladattellátás megszervezésére.¹⁴ (Hatósági jogkörök meglétét egyébiránt nem tekintem a helyi önkormányzatiság elengedhetetlen részének.)

Nyilván utóbbi megközelítéssel (felelettel) érdemes részletesebben foglalkozni.

A helyi önkormányzatok kötelező feladat- és hatáskörét törvény állapítja meg, ennek garanciális szempontból nyilván van jelentősége, de a helyi közösség szempontjából és a helyi önkormányzat működésével kapcsolatban legalább ennyire fontos a feladat- és hatáskörök tartalma, mennyisége és minősége.

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (továbbiakban: Charta) nem tartalmaz feladatkatasztert¹⁵, így a törvényhozónak lényegében diszkrecionális jogköre van arra nézve, hogy mely feladatokat utalja a helyi önkormányzatoknak. Nagyon hiányzik a világos és következetesen érvényesülő rendező elv.

¹⁴ Id. 6/1999. (IV. 21.) AB határozat. ABH 1999. 90, 93.

¹⁵ „1. A helyi önkormányzatok alapvető hatáskörét és feladatait az Alkotmány vagy törvény rendezi. Azonban ez a rendelkezés nem akadályozhatja azt, hogy – jogszabályi keretek között – a helyi önkormányzatokat speciális célból hatáskörrel ruházzák fel.

2. A helyi önkormányzatok – jogszabályi keretek között – teljes döntési jogosultsággal rendelkeznek minden olyan ügyben, amely nincs kivonva hatáskörükből és bármely más közigazgatási szerv hatáskörébe sincs utalva.

3. A közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania. A feladatoknak más közigazgatási szervekre történő átruházása a feladat természetétől és nagyságától, valamint hatékonysági és gazdaságossági követelményektől függ.” [4. Cikk 1-3.]

Magam részéről – tekintettel a helyi közösség kiemelt mi voltára is – ideális rendező elvnek a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörének meghatározásánál (változtatásánál) azt tekinteném, hogy a helyhatóságok minden olyan feladat megvalósításában részt vehetnek, amelyek ellátására *képesek és hajlandóak*. (A differenciált feladat- és hatáskör-telepítés elve, érvényesülése vagy érvényesülésének hiánya, ebből a szempontból másodlagos.)

Ez a feladattelepítési elv viszont csak számos előfeltétel mellett érvényesülhet:

- a) hatékony önkormányzati érdekképviselet;
- b) párbeszéd van a törvényhozó és a helyi önkormányzati érdekképviseletek között;
- c) széleskörűen érvényesül a szubszidiaritás elve.

A decentralizáció tehát azt jelenti ebben a megközelítésben, hogy a helyi önkormányzatok önmagukban vagy az állami/államigazgatási szervekkel közösen közreműködnek minden olyan – a helyi közösséget érintő – közigazgatási feladat ellátásában, amelyre képesek és hajlandóak. E feladattellátáshoz pedig az állam a szükséges erőforrásokat a helyi önkormányzat rendelkezésére bocsátja, vagy hozzáférhetővé teszi.

Ez a feladat-telepítési elv nem jelenti azt, hogy a központ és a helyi önkormányzat kapcsolatában bármely vonatkozásban a helyi önkormányzat válna meghatározóvá, de biztosítani tudja a helyi önállóságot, autonómiát. „Az országos irányítás feladata a helyi cselekvések fő irányainak törvényekkel való kijelölése, a nemzetgazdaság és az önkormányzatok pénzügyi-gazdasági helyzetének összehangolása és befolyásolása, bizonyos esetekben a feladatmegvalósítás helyi formáinak és módszereinek az előírása, de csak úgy, hogy az önkormányzati ügyekben mindig maradjon megfelelő mértékű helyi önállóság.”¹⁶

Decentralizáció és autonómia szorosan összefügg egymással, egymást feltételező kategóriák: az önálló döntéshozatal több helyen valósul meg, a döntéseket a helyi közösség vagy választott képviselői hozzák, de az igazgatottak is bekapcsolódhatnak az őket érintő döntések meghozatalába, míg a központ törvényességi kontrollt gyakorol.¹⁷

Ha abból indulunk ki, hogy a helyi önkormányzatok és az államigazgatás egységes közigazgatást alkot (szervezetileg és működésben), akkor ennek az egységnek a feladat-ellátás terén is meg kellene valósulnia: széles körben érvényesülhetne az államigazgatási szervek és a helyi önkormányzatok közös feladat-ellátása is, az önállóan biztosított funkciók mellett, azokat kiegészítve.¹⁸

C/ Erőforrások

Az erőforrásokat ebben az összefüggésben tágan kell értelemzni: vagyon és bevételek (azon belül is főleg saját jogon szerzett és szabadon felhasználható bevételek) biztosítása, infrastruktúra, személyzet, azaz mindazon feltételek rendelkezésre állása, vagy rendelkezésre bocsátása, amelyek szük-

¹⁶ VEREBÉLYI Imre (szerk.): *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. KJK, Budapest 1999. 21. o.

¹⁷ LŐRINCZ Lajos – TAKÁCS Albert: *A közigazgatás-tudomány alapjai*. Rejtjel, Budapest 2001. 97–98. o.

¹⁸ vö. MAGYARY Zoltán: i. m. 113. o.

segések és elégségesek a feladat- és hatáskörök ellátásához. (A szubszidiaritás elvére épülő feladat- és hatáskör-telepítés, a feladatok ellátásához szükséges erőforrások rendelkezésre bocsátása, illetve rendelkezésre állása tulajdonképpen a decentralizáció megvalósulása.)

D/ Autonómia

Az autonómia önállóságot jelent: a helyi önkormányzat a törvény keretei között önállóan működik. A „törvény keretei között” kitétel nem lehet formális, azaz a helyi önkormányzatok működési mozgásterét jobb esetben lényegesen meghaladja az államigazgatás szervekét.

Az autonómia kizárja a közvetlen vagy közvetett irányítási jogkört a helyi önkormányzat felett. „Az önkormányzat (autonómia) szó szerint az ellentétét képezi annak, hogy valakit más kormányoz.”¹⁹ Az uralkodónak tekinthető megközelítés szerint az autonómia „helyi kormányzás megkülönböztető ismérve”.²⁰ Autonómia nélkül önkormányzatról nem beszélhetünk²¹, az autonómia kizárása megszünteti az önkormányzatot, de ez nem jelenti azt, hogy az autonómia abszolút (korlátozhatatlan) kategória lenne.

Az autonómia azt jelenti, hogy nincs olyan állami (államigazgatási) szerv, amely akár egy, akár több helyi önkormányzat működésére meghatározó (operatív) befolyást gyakorolhat. Felfogásom szerint viszont nem minősül irányításnak, és így nem korlátozza az autonómiát, ha olyan állami döntés születik,

- amely a helyi önkormányzat jogállását érinti (pl. közből várossá nyilvánítás);
- amely bármely állami szerv részéről a helyi önkormányzat által megvalósított jogsértésre adott reakcióként értékelhető (pl. bíróság elrendeli az adósságrendezési eljárást, törvényességi felügyelet keretében tett intézkedések, képviselő-testület feloszlata);
- amely érinti ugyan, de nem üresíti ki az autonómia lényeges tartalmát (pl. hitelfelvétel engedélyezése, kötelező társulás elrendelése).

Tehát a helyi önkormányzatokat hátrányosan érintő állami döntések korlátozhatják ugyan a helyi önkormányzat mozgásterét, de nem feltétlenül korlátozzák a helyi önállóságot, a helyi autonómiát. Ezek az állami döntések viszont csak abban az esetben felelnek meg az autonómia és az alkotmányosság követelményének, ha rendeltetésszerű joggyakorlás eredményeként születnek (pl. a hitelfelvétel tiltásának államháztartási, helyi költségvetési, és nem (párt)politikai indokai vannak).

E/ Közigazgatási egység

A helyi önkormányzat közigazgatási szerv, ennek minden előnyével és hátrányával. A helyi önkormányzat része az állami közigazgatásnak: nem független közjogi intézmény, számos, jogilag részben vagy egészben szabályozott köteléken,

jogviszonyon keresztül áll kapcsolatban a közigazgatás egyéb szereplőivel.

Az önkormányzati igazgatás nem szünteti meg a közigazgatás egységét, a helyi önkormányzatok – sajátos formában ugyan, de – állami igazgatást is végeznek.²² A helyi önkormányzat nem vonhatja ki magát a közigazgatás égisze alól, de jogállása a többi közigazgatási szervétől eltérő. Eltérő azért, mert működését az autonómia elve határozza meg, de ez nem jelenti azt, hogy erre hivatkozva bármit megtehetne, vagy ez bármire jogalapot szolgáltatna.

Az önkormányzatok nem az államszervezeten kívüli intézmények, és nem állnak szemben az állammal, annak szerves részei, erősítik a demokratikus legitimitációt. A helyi önkormányzat többé már nem társadalmi alapon szerveződő „államellenes” intézmény, hanem a demokrácia, valamint a vertikális funkció- és hatalommegosztás elve által legitimált, decentralizált és ezzel az államot tehermentesítő, autonómiát közvetítő igazgatási forma a közügyek saját felelősségre történő intézésére.²³

A közigazgatási szerv közjogi jogállást (bizonyos értelemben védelmet) biztosít a helyi önkormányzat(ok) számára:

- a helyi önkormányzatok Alaptörvényben nevesített (alkotmányos) szervek;
- a helyi önkormányzat polgári jogi jogképessége korlátozott;
- az önkormányzat nem tud megszűnni és nem lehet megszüntetni (pl. az Országgyűlés a képviselő-testületet oszthatja fel, és nem a helyi önkormányzatot);
- a helyi önkormányzat nem mehet csődbe, nem lehet felszámolni vagy végelszámolni (az adósságrendezési eljárás sem eredményezi a helyi önkormányzat jogutód nélküli megszűnését).

A helyi önkormányzat fogalmának általam leírt változata funkcionális jellegű: a helyi önkormányzatok olyan speciális közigazgatási szervek, amelyek rendeltetése bizonyos – törvényben megjelölt – közigazgatási feladatok ellátása. A helyi önkormányzat mint közigazgatási szerv kizárólag feladat- és hatáskörében járhat el: törvényben kötelezően megállapított és szabadon vállalt feladatait hajlja végre (döntéseket hoz, jogviszonyokat létesít, szolgáltatásokat biztosít, foglalkoztat, pénzt költ stb.)²⁴ A funkcionalitás tehát fontos elem, azonban – felfogásom szerint – nem a lényeg. *A központi elem ugyanis az emberek csoportja, pontosabban a helyi közösség.*

3. Helyi közösség és helyi önkormányzat

A helyi önkormányzat, helyi önkormányzat indoka és célja ugyanaz: a helyi közösség. Ebben nem tér el a többi közigazgatási szervtől a helyi önkormányzat, legfeljebb abban, hogy a helyi (emberi) közösséggel fennálló szoros kapcsolat köz-

¹⁹ MAGYARY Zoltán: i. m. 112. o.

²⁰ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2008. 14. o.

²¹ PETRÉTEI József: *Az önkormányzatok fogalmáról, jellegéről és alkotmányi szabályozásáról*. JURA 1995. 1. sz. 7. o.

²² VÖ. IVANCSICS Imre: *Önkormányzati közigazgatás*. PTE ÁJK, Pécs 1997. 4–5. o.

²³ STERN, Klaus: i. m. 405. o.

²⁴ Ettől lényegileg eltérő következtetésre jut a Kúria a Kvk. III.37.891/2016/3.sz. határozatában.

vetlenebbül és nyilvánvalóbban kimutathatóbb, mint pl. az államigazgatási szerveknél.

Ha még tovább akarom pontosítani a helyi önkormányzat, illetve a helyi közösség fogalmának lényegi tartalmát, akkor a helyi közösség részvételét, részvételi hajlandóságát kell hangsúlyozni. Ebben a vonatkozásban a magyar helyi önkormányzatok nagyon rosszul állnak.

A demokratikus intézményrendszer rendelkezésre áll ugyan (hely népszavazás, közmeghallgatás, falugyűlés, képviselői fogadóóra stb.) mégis kihasználtságuk foka végeredményben minimális. A magyar helyi önkormányzati rendszerből épp a lényeg hiányzik: a helyi közösség (részvétele).

Ennek okaival e tanulmány keretei között nem kívánok foglalkozni, mások ezt egyébként is megtették helyettem.²⁵ Csupán egy empirikus kutatás egyetlen megállapítását idézném: „Összességében elmondható, hogy a megkérdezettek mindössze néhány százaléka vett részt közgyűlésen, közmeghallgatáson, önkormányzati tájékoztatón vagy a helyi ügyeket érintő demonstráción, ami azt jelenti, hogy a közvetlen lakossági vélemények megjelenítésének fórumaitól a választópolgárok többnyire távol tartják magukat.”²⁶

A helyi közösségre a Charta is utal: „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.”²⁷

A helyi közösség érdekében történő feladat-ellátás és a helyi közösség közreműködése a feladat-ellátásban nem azonos kategóriák. Először is a helyi közösség érdekében történő feladat-ellátás tulajdonképpen minimum-követelmény, ehhez képest a helyi közösség közreműködése esszenciális jellegű és minőséget jelez. Másrészt, tekintettel arra is, hogy a képviselő-testület és a helyi közösség sorsközösségben vannak, és egyformán érdekelték a helyi önkormányzat sikeres megvalósításában, megvalósulásában, a helyi közösségi aktivitás előmozdítása érdekében a választott testületeknek is tenni kell.

Különbésg tehető politikai értelemben vett és jogi értelemben vett önkormányzat-fogalom között, míg előbbi alatt a nem hivatásos elemek a közigazgatásban való döntő részvételét érti, utóbbi a saját felelősségre, saját szervek által, állami felügyelet mellett történő feladatellátást jelenti.²⁸

Teljesen egyet értek azzal a megállapítással, miszerint „a magyar önkormányzatok sok tekintetben nem ismerték fel a helyi társadalommal való intenzív együttműködés előnyeit, s nem

mutatnak nagy aktivitást döntéseik társadalmi legitimitásának növelésében.”²⁹

A Charta rendelkezései „helyi önkormányzati minimum standard”-ok, amiknek a magyar szabályozás – az uralkodó álláspont szerint – lényegében megfelel.³⁰ A helyi önkormányzatokra vonatkozó sztenderdek azonban fejlődtek az elmúlt időszakban. Nem véletlen, hogy 2009-ben a Chartához kiegészítő jegyzőkönyvet fogadtak el a polgárok demokratikus részvételének formáiról, amelyről az eredeti egyezményben nem volt szó. Az egyezménynek ez a kiegészítő része 2012-ben lépett hatályba azon országok tekintetében, amelyek csatlakoztak.³¹

A kiegészítő jegyzőkönyv „A helyi közügyekben való részvétel jogát” tágan értelmezi: mindenki számára biztosítani kell „a helyi közügyekben való részvétel jogát”. A helyi közügyekben való részvétel joga a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörei gyakorlásának meghatározására és befolyásolására való jogot jelenti. E jog gyakorlásának elősegítésére törvénynek kell eszközöket biztosítani.

E tág értelmezés mellett a részvételi jog szűkebben vett jelentését is garantálja: biztosítani kell az állampolgároknak a helyi önkormányzat testülete vagy közgyűlése tagjainak megválasztásában – szavazóként vagy jelöltként – való részvétel jogát.³²

A szerződő államok a részvételi joggal kapcsolatos intézkedések végrehajtása során minden olyan intézkedést megtesznek, mely szükséges a helyi közügyekben való részvétel jogának érvényesüléséhez. A részvételi jog gyakorlásához szükséges intézkedések magukban foglalják az alábbiakat:

- a) a helyi önkormányzatok felhatalmazása arra, hogy lehetővé tegyék, ösztönözzék és segítsék a részvételi jog gyakorlását;
- b) a személyek bevonására szolgáló eljárások kialakítása, melyek magukba foglalhatnak konzultációs eljárásokat, helyi népszavazásokat és népi kezdeményezéseket,
- c) ahol a helyi önkormányzat magas lakosságszámmal bír és/vagy nagy földrajzi területen helyezkedik el, ott intézkedéseket annak érdekében, hogy az emberek a hozzájuk legközelebb eső szinten kerüljenek bevonására;
- d) a helyi önkormányzatok kezelésében lévő hivatalos dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó eljárások;
- e) intézkedések, amelyek a részvételben akadályozott személyek csoportjai igényeinek megfelelnek;
- f) mechanizmusok és eljárások a helyi önkormányzatok és a helyi közszolgáltatások működésével kapcsolatos panaszok és javaslatok kezelésére és megválaszolására;
- g) informatikai és a kommunikációs technológiák használatának ösztönzése.³³

²⁹ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: i. m. 256. o.

³⁰ TORMA András: *Európai közigazgatás, régiók, önkormányzatok*. Virtuóz, Miskolc 2001. 183. o.

³¹ SZENTE Zoltán: *Az önkormányzatiság standardjainak ellenőrzése Európában*. In: PATYI András – LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Wolters Kluwer, Budapest 2014. 543–544. o.

³² 1. Cikk 1-3; 4.1.

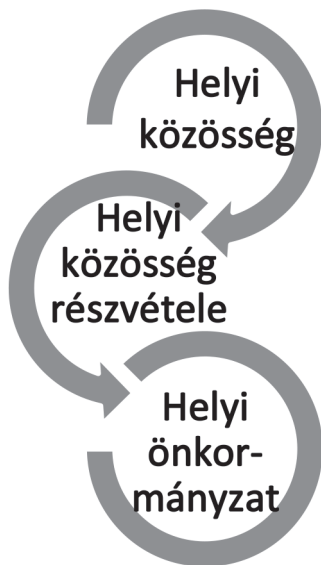
³³ 2. Cikk 1-3.

²⁵ CSEFKÓ Ferenc: *A helyi önkormányzati rendszer*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs 1997. 160–163. o.; BÖHM Antal: *Az önkormányzatok és a helyi társadalom*. In: KÁKAI László (szerk.): *20 évesek az önkormányzatok. Születésnap vagy halotti tor*. PTE, Pécs 2010. 27. oldaltól; Józsa Zoltán: *Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs 2006. 58–64. o.; Hajnal György: *Hopes and Reality: First Decade of the Hungarian Local Government System in the View of the Public*. In: Swianiewicz, Pawel (szerk.): *Public Perception of Local Governments*. OSI/LGI, 2001. 152. oldaltól;

²⁶ KÁKAI László: *Önkormányzunk értetek, de nélkületek! Pártok és civil szervezetek a helyi társadalmakban*. Századvég, Budapest 2004. 142–143. o.

²⁷ 3. Cikk 1.

²⁸ PAGENKOPF, Hans: *Kommunalrecht*. 1. Bd. Verfassungsrecht. Heymann, Köln–Berlin–Bonn–München 1975. 42–43. o.



2. ábra. Helyi közösség, annak aktivitása (részvétele) és a helyi önkormányzat(iság) összefüggése

A helyi önkormányzat és a helyi közösség egymásra vannak utalva: a helyi közösség részvétele a helyi önkormányzathoz elengedhetetlen. Ehhez a részvételhez kellene jogi és nem jogi mechanizmusok, amelyek a helyi közösség aktivitásának feltételeit hivatottak biztosítani. Ezeket a mechanizmusokat viszont működtetni kell, ebben pedig már a helyi önkormányzatnak van fontos, nélkülözhetetlen szerepe.

4. Zárás

A helyi önkormányzat nem jogi megközelítésű meghatározása – nem tagadom – szintén több lehetséges irányból megtörténhet, a fent vázolt definiálásnak (módszertannak) természetesen *lehetnek alternatívái*. Helyi önkormányzat nem jogi megközelítése – felfogásom szerint – jobban hozzásegít ennek az intézménynek a megértéséhez. Ha elsődlegesen jogintézményként tekintünk a helyi önkormányzatokra, akkor a figyelmünk önkéntelenül is a jogi elemekre terelődik: önkormányzathoz való jog, jogállás, jogszerű működés stb.

A jogi jellegű összetevők kiemelése, az ezekre történő építkezés önmagában nem problematikus, problematikus viszont, ha a jogi elemek tartalma sem tisztázott, vagy a jogi szabályozás változásával egyes (esetleg fontos szerepet játszó) jogi elemek eltűnnek, változnak, kicserélődnek vagy egyszerűen „csak” inflálódnak. Könnyen lehet, hogy a jogi és a nem jogi fogalmi megközelítés „ötvözete” adhat általánosan elfogadható és működőképes végeredményt.

Talán nem is a helyi önkormányzat, önkormányzatiság fogalmának tartalmi elemei önmagukban a meghatározóak ennek az intézményrendszernek a működésének a szempontjából. Legalább ilyen lényeges a fogalmat körülvevő *konszenzus*, *annak* általános elfogadottsága. Ilyen fogalmi konszenzus nélkül nem várható széles körű egyetértés a helyi önkormányzati rendszer megítélésében, de továbbfejlesztésének lehetséges módjait, irányait illetően sem. Ez utóbbi a jelenséget pedig az elmúlt évtizedekben volt alkalmunk meg tapasztalni.