

**VARGA ÁDÁM**

(adjunktus, PPKE JÁK; tanácsadó, Alkotmánybíróság)

## Van-e jelentősége a helyi önkormányzathoz való jog alapjogként tételezésének?

### Absztrakt

A rendszerváltás után létrejött, példátlanul erősen körülbástyázott önkormányzati rendszer meghatározó eleme volt a helyi önkormányzathoz való jog kollektív alapjogként tételezése. Az Alaptörvényben már hiába keresnénk a kollektív alapjogra utalást, az csak annyit tartalmaz, hogy Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. Sok kutató önmagában ennek a rendelkezésnek a megváltozása miatt visszalépést vélelmez, magam azonban úgy vélem, hogy a kollektív alapjogként tételezés általában véve elhibázott konstrukció. Alkalmas, de nem a leglogikusabb, különösen nem kizárólagos módja az önkormányzathoz való jog hatékony védelmének, ha kollektív alapjogként kezelik. A valódi hangsúly a hatáskörök védelmén van, ami a legújabb alkotmánybírói határozatokban is egyre markánsabban kirajzolódik: az Alkotmánybíróság 3311/2019. (XI. 21.) AB határozata és a 8/2021 (III. 2.) AB határozata egyértelműen amellet foglalt állást, hogy a helyi önkormányzatok az alkotmányjogi panasz útján saját jogon is az Alkotmánybírósághoz fordulhatnak, ha egy jogszabály valamely Alaptörvényben biztosított jogukat sérti (ideértve az Alaptörvényben rögzített hatásköröket is).

**Kulcsszavak:** helyi önkormányzathoz való jog, kollektív alapjog, helyi önkormányzatiság alkotmánybírói védelme

### I. Bevezetés

A helyi önkormányzathoz való jog egy jól ismert fogalom, pontos tartalmát azonban meglehetősen nehezen lehet feltérképezni. A rendszerváltás után Magyarországon ez a jog került az önkormányzatokat övező figyelem középpontjába, ráadásul kollektív alapjogként tételezése különleges alkotmányjogi megoldásnak számított. Az Alaptörvény megközelítése viszont látszólag gyökeresen eltérő, abból hiányzik az önkormányzathoz való jog rögzítése. A legtöbb kutató ebből a változásból a helyi önkormányzatiság visszaszorulását vezeti le.

Jelen tanulmány keretei között a helyi önkormányzathoz való kollektív alapjog elvi és gyakorlati jelentőségét vizsgálva keresem a választ arra a kérdésre, hogy van-e jelentősége a helyi önkormányzathoz való

jog alapjogi jellegének. Ebből adódóan arra a gyakorlati szempontból jelentős kérdésre is nagy hangsúlyt fektetek, hogy igaz-e, hogy kollektív alapjog hiányában szükségszerűen csökken az alkotmánybírói védelem is.

Meggyőződésem, hogy a helyi önkormányzathoz való jog az alapjogi megközelítéstől függetlenül mindenképpen jogként értelmezhető, valójában a helyi közösségek helyi közügyekben gyakorolt demokratikus hatalomgyakorlásának eredményeként áll elő.

### II. A helyi önkormányzathoz való kollektív alapjog megjelenése és eltűnése Magyarországon

A rendszerváltással példátlanul erősen körülbástyázott önkormányzati rendszer jött létre Magyarországon. Ez egyrészt erős ellenreakcióként értékelhető az előző évtizedek antidemokratikus szabályozásával szemben, másrészt a rendszerváltás alapvetően individualista szemléletének köszönhető. Ez a megoldás annyiból feltétlenül indokolható volt, hogy ezt a régi, de az előző évtizedekben mégis elfeledett intézményt megvédjék az esetleges kormányzati befolyástól. Ugyanakkor Józsa Zoltán emlékeztet rá, hogy a rendszerváltáskor létrejött önkormányzati rendszer nemcsak az akkori katartikus élmény következménye, hanem politikai és szakmai viták eredményének a terméke is.<sup>1</sup>

A szabályozás meghatározó eleme volt az önkormányzati autonómia garantálása. Egyrészt az Alkotmány az önkormányzathoz való jogot kollektív alapjogként rögzítette, másrészt biztosította az önkormányzatok szervezetalakítási, gazdálkodási, társulási és feladatvállalást illető szabadságát.<sup>2</sup> A helyi demokrácia alapintézményeinek számító helyi önkormányzatok kialakítása Balázs István szerint okkal kapott politikai prioritást, mivel a tanácsrendszerű helyi igazgatás felváltásának nem volt alternatívája. Ezt követelte meg a politikai rendszerváltás is, de ezen túl ezt várta el az Európa Tanács is, melynek önkormányzati chartáját a

<sup>1</sup> JÓZSA Zoltán: Reflexiók az önkormányzati rendszer elmúlt 25 éve kapcsán, *Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica* 2018, 500.

<sup>2</sup> GAJDUSCHEK György: Változások az önkormányzati rendszerben – egy értelmezési kísérlet, *Fundamentum* 2012/2, 62.

magyar önkormányzati törvény<sup>3</sup> szinte teljes egészében átvette.<sup>4</sup> Mindez nem jelentette azt, hogy elérkezett az önkormányzatiság aranykora, ugyanis a státusz megerősítésével és a rendszer kétségtelen demokratizálásával nem járt együtt a működés hatékonyságának és a valódi autonómiának a növekedése. A részletek ismertetése nélkül e helyütt annyit szükséges rögzíteni, hogy tulajdonképpen ez az útkeresés időszaka volt. Gajdusчек György értékelése szerint az önkormányzatok nem tudták megtörni a rendszer centralizáltságát (nem tudtak valódi ellensúlyá válni). A középszint gyengése miatt egy sajátos homokóra-szerkezet alakult ki szerinte, amiben a települési és a központi szint kiterjedt, de a közöttük lévő kapcsolatot biztosító erős középszint hiányzott.<sup>5</sup>

Az Alaptörvényben már hiába keresnénk a kollektív alapjogra utalást, az csak annyit tartalmaz, hogy Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.<sup>6</sup> Kétségtelen, hogy számos kritika ezzel a rendelkezéssel (pontosabban: a korábbi rendelkezés hiányával) függ össze. Sok kutató önmagában ennek a rendelkezésnek a megváltozása miatt visszalépést vélelmez. Ennek oka az, hogy korábban egyértelműen a kollektív alapjog talaján állt a helyi önkormányzati rendszer, ami egyfajta biztonságérzetet nyújtott az önkormányzatok sérthetlenségére.<sup>7</sup>

Horváth M. Tamás szerint nem ugyanaz a választópolgárok közösségét megillető kollektív alapjog, mint a közügyek intézésének és a közhatalom gyakorlásának formájaként megjelölt önkormányzat. Szerinte könnyű belátni, hogy csak egyik megjelenési formája az önkormányzás gyakorlásának az adott szervezeti formában megtestesülő helyi önkormányzat.<sup>8</sup> Nagy Marianna szerint a változtatással az alkotmányozó megteremtette annak a lehetőségét, hogy a jogalkotó akár főszabályként is elvonhassa az önkormányzati közfeladatok megoldását, és azokat államigazgatási szervekre bízta. Ennek tudja be a közoktatási és az egészségügyi ellátás állami intézményfenntartó központokba szervezését.<sup>9</sup> Szegvári Péter pedig azt emeli ki, hogy a szubszidiaritás, valamint az autonómia érvényesítése és védelme háttérbe szorult, az államszervezet részeként szabályozott feladat- és hatáskörök egy szervetlen, politikai érdekek alapján felülről vezé-

relt modernizációs folyamatot takarnak.<sup>10</sup> Balázs István elvi szinten valamivel megengedőbbnek tűnik. Szerinte amennyiben egy alapjogi szabályozás eltűnik a rendszerből, azzal sérül ugyan az alapjogok vívmány jellege, de ettől még lehet olyan törvényi szabályozás, amitől ez a jog éppenhogy kiteljesedik.<sup>11</sup> Úgy véli, hogy az „*alkotmányos védelem eszközrendszere és szintje nagy mértékben függ a jogi szabályozás mékénjtétől is, de ez is inkább annak következménye, hogy az adott konkrét rendszerben milyen az alkotmányvédelem eszközrendszere.*”<sup>12</sup> Ő inkább abban látja a problémát (az Önkormányzati Chartára is alapozva) hogy a főként az eredményesség és hatékonyság nevében végrehajtott változtatások visszalépést jelentenek egy megelőző szabályozásban megjelenő autonómia szinthez képest.<sup>13</sup>

Pálné Kovács Ilona is azt emeli ki, hogy az Alaptörvény megfogalmazása konzekvens abban a tekintetben, hogy az önkormányzat elsősorban nem az állampolgári részvétel és képviselő fóruma, hanem az egységes állam végrehajtó hatalmi ágának részeként a közfeladatok megvalósítója.<sup>14</sup> Hoffman István ugyanakkor azt is megjegyzi, hogy a generálklauzulus megközelítés megmaradt, az új megfogalmazás értelmében az önkormányzatok továbbra is általános hatáskörű szervek, amelyek hatásköre a helyi közügyek ellátására kiterjed.<sup>15</sup> Bár Sente Zoltán is sok szempontból igen kritikus az új önkormányzati rendszerrel kapcsolatban, de azokat nem a kollektív alapjog hiányából eredezteti. Kifejezetten a korábbi rendszer strukturális problémájának tekinti az önkormányzás speciális magyar felfogását. Ez elvileg komoly konfliktusforrás volt, de azért nem okozott nehézségeket szerinte, mert a kollektív emberi jogi felfogást senki sem vette komolyan (ő ennek tudja be az Alkotmánybíróság önkormányzati alapjogokról vallott felfogását). Azt is megjegyzi, hogy a *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. CLXXXIX. törvény* (a továbbiakban: Möt.v.) még mindig a korábbi alapon áll, mégsem sikerült megakadályozni a feladat- és hatáskörök radikális csökkentését, valamint a forráselvonást. Szerinte célszerűbb lett volna az önkormányzatiság alapjait de-

<sup>3</sup> *A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény* (a továbbiakban: Ötv.)

<sup>4</sup> BALÁZS István: A magyar közigazgatás átalakulása a rendszerváltástól napjainkig, *Új Magyar Közigazgatás* 2012/12, 2.

<sup>5</sup> GAJDUSЧEK: *Változások* 63.

<sup>6</sup> Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdés.

<sup>7</sup> Természetesen a helyi önkormányzás kérdésének továbbra is van alapjogi kötődése, ugyanis az Alaptörvény XXIII. cikke a választójoggal kapcsolatosan rögzíti a legfontosabb szabályokat.

<sup>8</sup> HORVÁTH M. Tamás: Kiszervezés – visszaszervezés: A helyi közszektor változása, *Fundamentum* 2012/2, 5.

<sup>9</sup> NAGY Marianna: A helyi-területi önkormányzatok és az Alaptörvény, *Közjogi Szemle* 2017/4, 19.

<sup>10</sup> SZEGVÁRI Péter: A helyi önkormányzatok szerepváltozása a rendszerváltozás utáni alkotmányos rendszerben, in CHRONOWSKI Nóra – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt (szerk.): *A szabadságszerető embernek – Liber Amicorum István Kukorelli* (Budapest: Gondolat 2017) 766.

<sup>11</sup> BALÁZS István: Helyi önkormányzathoz való jog, in LAMM Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia* (Budapest: HVG-ORAC 2018) 389.

<sup>12</sup> BALÁZS István: Új tendenciák a helyi önkormányzati rendszer szabályozásában Magyarországon és az Európai Unió tagországaiban, in BALÁZS István (szerk.): *Helyi Önkormányzatok* (Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó 2014) 305.

<sup>13</sup> BALÁZS: *Új tendenciák* 310.

<sup>14</sup> PÁLNE KOVÁCS Ilona: Modellváltás a magyar önkormányzati rendszerben, in GAJDUSЧEK György – JAKAB András (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota* (Budapest: MTA TK 2016) 588.

<sup>15</sup> HOFFMAN István: Modellváltás a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreinek meghatározásában: generálklauzula helyett enumeráció? *Közjogi Szemle* 2012/2, 31.

mokratikus államszervezeti elvként meghatározni, összhangban az uralkodó európai normákkal.<sup>16</sup> Patyi András – bár nem feltétlenül kritikaként – azt is kiemeli, hogy a választópolgárokat megillető alapjog hiányában a képviselő-testületi működés hiánya sem sértheti ezt a jogot, hanem csak a hatásköröket biztosító alaptörvényi rendelkezéseket.<sup>17</sup> Jakab András és Szilágyi Emese pedig egyenesen azt állítják, hogy a változás dogmatikailag támogatható, mert az alapjogként való konceptualizálás számos kritikát kapott korábban is például az alapjogi tesztek alkalmazhatatlansága miatt.<sup>18</sup>

### III. A kollektív alapjogi megközelítés elvi alapjai

Az önkormányzathoz való kollektív alapjog alulról felfelé építkezve az önkormányzatokat az egyének alapjogaira vezeti vissza. Ebben a megközelítésben a közösség helyett az egyéneknek van alapjuk arra, hogy a helyi ügyeket a közösség többi tagjával együttesen intézhessék.<sup>19</sup> Már a XIX. században demokratikus alapjogként fogalmazták meg az önkormányzathoz való jogot, amely Berényi József szerint a modern felfogás szerint is szorosan kapcsolódik az állampolgároknak ahhoz az alkotmányos jogához, hogy részt vegyenek a közügyek intézésében.<sup>20</sup> Balázs István viszont arra helyezi a hangsúlyt, hogy ennek a történelmi fejlődés eredményeként kialakult alapjognak a tartalmát elsősorban az határozza meg, hogy hol van a helye a helyi önkormányzatoknak az állami szervek és funkciók rendszerében.<sup>21</sup> Kollektív alapjogként jogosultja az egyén, de ezt a jogát csak másokkal együttesen gyakorolhatja. E joghoz kapcsolódó intézményi garancia az önkormányzat autonómiájának a védelme és ez a jog csak az alapjog korlátozásának általános szabályai szerint korlátozható, azaz legitim cél elérése érdekében, szükséges és arányos módon.<sup>22</sup>

Az európai államok jellemzően nem tekintik a helyi önkormányzás jogát a helyi közösséget közösen megillető (kollektív) alapjognak.<sup>23</sup> Vannak ugyan alkotmányok, amelyek rögzítenek önkormányzati jogosultságokat, azonban önkormányzati alapjogok formálisan (vagyis ilyen elnevezéssel) nem jelennek meg más-

hol.<sup>24</sup> Balázs István értelmezésében ez a kérdés Európában alapvetően a választójoghoz kapcsolódik, alapjogként főleg a kelet-közép-európai országok szabályozására jellemző. Ennek okát alapvetően a rendszerváltást követő fokozott garanciakeresésben látja.<sup>25</sup> Franciaországban inkább a területi közösségeknek van joguk a szabad szabályozásra és igazgatásra, amire hasonlít a spanyol és a portugál szabályozás is. A német és svéd szabályozás a szabad helyi választásokhoz köti az autonómia gyakorlását, de sok államban ilyen rendelkezést sem találunk.<sup>26</sup> Az európai országok nagyobb része az alkotmányban tehát nem az önkormányzathoz való jogot, hanem a helyi önkormányzás elvét, a helyi önkormányzat fogalmát szabályozza. Ha mégis valamilyen általános jog formájában jelenítik meg (Ausztriában, Németországban), akkor sem alapjogként deklarálják, a jogosultság alanyi oldalára pedig a helyi önkormányzatot helyezik.<sup>27</sup>

Valójában tehát a nemzeti alkotmányra van bízva, hogy biztosítja-e a helyi közösség tagjainak a helyi önkormányzás alapját. Nem csoda ezért, hogy számos alkotmányban formálisan sem jelenik meg. Ennek oka Csink Lóránt szerint az, hogy az önkormányzatok 'erejét' jellemzően nem az alapjogi jogosultság, hanem az érdekérvényesítési képesség adja.<sup>28</sup> Balázs István pedig inkább arra helyezi a hangsúlyt, hogy a kollektív alapjogi felfogások mindenképpen köthetőek voltak a központi államhatalom korlátozásához.<sup>29</sup>

A kollektív alapjogként tételezés hiánya azonban nem csak praktikus okokon alapul. Az alapjogok jellemzően a jogfejlődés szerves részeként alakultak ki a történelem során, mára jelenlétük a jogrendszerben gyakorlatilag természetesnek tekinthető (ebből a szempontból most nincs jelentősége annak, hogy az alapjogokat honnan eredeztetjük). Ugyanez az önkormányzathoz való kollektív alapjogról aligha mondható el. Léte egyértelműen az alkotmányozó akaratán múlik, gyakorlatilag egy kreált jog, emiatt sem illeszkedik az alapjogok rendszerébe.

Hans Peters számos álláspont megismerésén alapuló következtetése szerint a községek nem természetes entitások abban az értelemben, hogy létüket vagy nem létüket, valamint az egyes községek tartalmát és mértékét nem a természet határozza meg. Ha azonban a létük a személyiségen kívüli körülményeken alapszik, akkor először azt kell feltételezni, hogy nem eredetiek, nem rendelkeznek alapvető jogokkal. De még ha a községeket természetes entitásnak is tekintjük, el kell kerülni szerinte azt a kérdést, hogy eredeti önkormányzati joguk van-e. Ezen szerinte az sem vál-

<sup>16</sup> SZENTE Zoltán: Sarkalatos átalakulások – Az önkormányzati rendszer, *MTA Law Working Papers* 2014/29, 4.

<sup>17</sup> PATYI András: Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól, in SZOBOSZLAI-KISS Katalin – DELI Gergely (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére* (Győr: Universitas-Győr Nonprofit Kft. 2013) 387.

<sup>18</sup> JAKAB András – SZILÁGYI Emese: Sarkalatos törvények a magyar jogrendben, in GAJDUSCHEK György – JAKAB András (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota* (Budapest: MTA TK 2016) 302–303.

<sup>19</sup> CSINK Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz* (Budapest: Pázmány Press 2014) 159–160.

<sup>20</sup> BERÉNYI József: *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei* (Budapest: Rejtjel 2003) 306.

<sup>21</sup> BALÁZS: *Helyi önkormányzathoz* 385.

<sup>22</sup> CSINK: *Mozaikok* 159–160.

<sup>23</sup> KOVÁCS Róbert – BEKÉNYI József – KÓNYA László Ferenc: *Önkormányzatok jogállása* (Budapest: Dialóg Campus 2018) 8.

<sup>24</sup> TEMESI István: Gondolatok az önkormányzati alapjogokról, *Új Magyar Közigazgatás* 2010/12, 27.

<sup>25</sup> BALÁZS: *Helyi önkormányzathoz* 386.

<sup>26</sup> BALÁZS: *Helyi önkormányzathoz* 387.

<sup>27</sup> VEREBÉLYI Imre: Az önkormányzatiság alkotmányos alapjai, in VEREBÉLYI Imre (szerk.): *A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása* (Budapest: KJK – MTA ÁJTI 1996) 35.

<sup>28</sup> CSINK: *Mozaikok* 160.

<sup>29</sup> BALÁZS: *Helyi önkormányzathoz* 388.



toztat, ha az alkotmány az alapjogok között említi az önkormányzathoz való jogot.<sup>30</sup> Verebélyi Imre is hangsúlyozza, hogy a helyi önkormányzás joga nem valódi értelemben felfogható jog, mert annak alanya (a választópolgárok közössége) közvetlenül és közvetve sem képes azt érvényesíteni, illetve megvédeni. A választójogon keresztül az egyéni jog érvényesül, a helyi közösség pedig inkább a helyi közhatalom gyakorlásának forrása és célja.<sup>31</sup> Nagyon érdekesen közelíti meg ugyanezt a kérdést Herbert Küpper: mivel szerinte az egyéni választójog meghosszabbításáról van szó, az egyéni választójog pedig alapjog, így az önkormányzás joga kollektív alapjognak nevezhető.<sup>32</sup> Verebélyi Imre és Herbert Küpper álláspontja között valójában nincs nagy különbség, ami közös, hogy a néptől eredő közhatalmat emelik ki. Ugyanerre a gondolati síkra helyezhető el Patyi András nézete is, aki rendkívül találóan fogalmazza meg, hogy a választópolgárok közösségéhez kapcsolt önkormányzathoz való jog mindössze egy alkotmányjogi metafora, ugyanis a helyi választópolgárok közössége nem jogalany, így jogok és köteleességek sem rendelhetők hozzá. Az alkotmánypolitikai célok érdekében a választópolgárok közösségének kreált alapjogával szerinte alanytalan közjog jön létre, ennek minden elméleti és gyakorlati problémájával.<sup>33</sup>

Herbert Küpper is hasonlóan vélekedik, amikor azt írja, hogy a kollektív alapjogként tételezés nemzetközi szinten azért járatlan út, mert dogmatikai szempontból az alapjog az egyén joga az állam túlkapásaival szemben. Egyaránt problémát jelent szerinte az alany és a védelem kérdése is. A választópolgárok közössége ugyanis egy tagolhatatlan személyösszesség, jogilag nem definiálható. Mivel nincs cselekvőképes alanya, így veszélyeztetni sem lehet az egyéni szabadságot.<sup>34</sup> Mindezen vélekedésekkel némileg szemben állva Pálné Kovács Ilona fenntarthatónak tartja, hogy az önkormányzati kollektív jogok alanya a közösség, ugyanakkor azt is hangsúlyozza, hogy az államnak megvan a joga a szervezet szabályozására a racionalitás miatt.<sup>35</sup>

#### IV. A magyar alapjogi szabályozás múltja és jelene

Magyarországon a rendszerváltást követően az önkormányzathoz való jog alapjogként történő tételezése, a helyi önkormányzatok alapjogai és az ahhoz

kapcsolódó kompetenciák alkalmasak voltak a hatalomkoncentráció megakadályozására, lehetővé vált a vertikális típusú hatalommegosztás, hatalmi konkurencia kialakulása.<sup>36</sup> Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény előtti korszakban rámutatott arra, hogy az önkormányzathoz való jog alapjogi jellegéből következően, hogy az alapvető jogokhoz hasonló védelemben részesül, így az idevonatkozó alapvető szabályokat is törvénynek kell megállapítania. Ezenfelül az Alkotmánybíróság olvasatában az önkormányzathoz való jog egyúttal az önkormányzati jogok anyajogát is jelentette.<sup>37</sup> Sólyom László maga is azt hangsúlyozta, hogy az Alkotmánybíróság a gyakorlatban következetesen megkülönböztette az önkormányzás alapjogának védelmét az önkormányzatok alapjogainak védelmétől és az utóbbi körre sosem alkalmazta az alapjog-korlátozás tesztjét, hanem csak a kiüresedést tekintette alkotmányos mércének.<sup>38</sup> A kollektív alapjog a választópolgárokat megillető alapjog, ami egyúttal az önkormányzati jogok anyajogát is jelentette, aminek az alanyai viszont már nem a választópolgárok, hanem a képviselő-testületek.<sup>39</sup> Logikusan jut el Csink Lóránt arra a következtetésre, hogy az alkotmánybírósági gyakorlat az alapjogi modellt a közigazgatási szervezeti egység szemlélethez közelítette.<sup>40</sup>

Nagyon fontos ez a kettősség: az önkormányzathoz való alapvető jog és az önkormányzati alapjog. Ez a két fogalom a szakirodalomban gyakran összemosódik, pedig közel sem bírnak azonos tartalommal. Előbbi a választópolgárokat illeti meg, utóbbi a képviselő-testületet. Patyi András kiemeli annak jelentőségét, hogy az elengedhetetlenül fontos tényleges érvényesüléshez az kell, hogy a választópolgárok az önkormányzati alapjogokat ténylegesen gyakorolni képes képviselő-testületet válasszanak meg.<sup>41</sup> Az önkormányzatok alapvető hatásköri jogai és az egyén alapjogai közötti különbségeket jól szemlélteti Verebélyi Imre:<sup>42</sup>

- a hatásköri jogokat nemzetközi bíróságnál nem lehet érvényesíteni;
- az önkormányzat nemcsak jogosult, de köteles is élni alapvető hatásköri jogainak egy részével;
- az önkormányzatok alapvető hatásköri jogai alkotmányos eljárásban felfüggeszthetőek, ha az ország biztonságát fenyegető rendkívüli helyzet áll elő;

<sup>30</sup> HANS PETERS: *Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preussen* (Berlin: Springer 1926) 23–24.

<sup>31</sup> VEREBÉLYI: *Önkormányzatiság* 29–30.

<sup>32</sup> HERBERT KÜPPER: A helyi önkormányzás joga, in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja II.* (Budapest: Századvég 2009) 1519.

<sup>33</sup> LAPSÁNSZKY András – PATYI András – TAKÁCS Albert: *A közigazgatás szervezete és szervezeti joga* (Budapest: Dialóg Campus 2017) 190.

<sup>34</sup> KÜPPER: *Helyi önkormányzás* 1519–1520.

<sup>35</sup> PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: A helyi önkormányzatok alkotmányos szabályozása, in VEREBÉLYI Imre (szerk.): *A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása* (Budapest: KJK – MTA AJTI 1996) 146–147.

<sup>36</sup> SZEGVÁRI Péter: Helyi érdekek és helyi képviselet, in FÜRÉSZ Klára – KUKORELLI István (szerk.): *Ünnepi kötet Schmidt Péter egyetemi tanár 80. születésnapja tiszteletére* (Budapest: Rejtjel 2006) 357–359. Hivatkozva CSALLÓ Krisztina: *Önkormányzás, autonómia. A helyi önkormányzatok szabályozási típusai Európában*, in FEIK Csaba (szerk.): *Magyarország helyi önkormányzatai* (Budapest: NKE KTK 2014) 25–26.

<sup>37</sup> 18/1993. (III. 19.) AB határozat, ABH 1993, 161, 167.

<sup>38</sup> SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Budapest: Osiris 2001) 777.

<sup>39</sup> PATYI: *Gondolatok* 381.

<sup>40</sup> CSINK: *Mozaikok* 164.

<sup>41</sup> PATYI: *Gondolatok* 381.

<sup>42</sup> VEREBÉLYI: *Önkormányzatiság* 65.

– az önkormányzati jogok védelmére az ombudsman védelmi fellépése nem terjed ki.

Az Alkotmánybíróság ezt a nehezen megfogható alapjogot több évtizedes gyakorlatában arra használta, hogy ezt mintegy átkonvertálva az önkormányzati alapjogokra, levezesse azt, hogy miért lehetnek az önkormányzatoknak védett hatáskörcsoportjai. Több szerző is felhívja rá a figyelmet, hogy a helyi önkormányzatok alapjogai valójában védett hatáskörcsoportok, melyek nem is az általános alapjogi teszt alapján voltak korlátozhatók, mivel az alkotmánybírói gyakorlat csak a kiüresítést tiltotta (a korlátozás legitím céljának, szükségességének és arányosságának a vizsgálata így nem volt elvárás), ráadásul számos önkormányzati hatáskör eleve csak a törvény keretei között volt biztosítva.<sup>43</sup>

Magam azt az álláspontot osztom, hogy a kollektív alapjogként tételezés általában véve elhibázott konstrukció. Alkalmas, de nem a leglogikusabb, különösen nem kizárólagos módja az önkormányzathoz való jog hatékony védelmének, ha kollektív alapjogként kezelik. Különösen problémás, ha keveredik az önkormányzathoz való alapjog és az önkormányzati alapjogok fogalmának használata. A két fogalom együttesen alkothat ugyan egy olyan keretet, ami megadhatja a rendkívül összetett önkormányzathoz való jog egyik alapját, mindez viszont nem jelenti azt, hogy csak együttesen értelmezhető. Az önkormányzati alapjogok létét lehetséges, de nem szükségszerű az önkormányzathoz való kollektív alapjogból eredeztetni. A valóban fajsúlyos kérdésnek azt tartom, hogy az önkormányzatoknak vannak-e olyan hatáskörcsoportjai, amelyek bírósági, illetve alkotmánybírói védelem alatt állnak. Ez a védelem fakadhat az alapjogból is, de a fent részletezett további alapelvek együttes érvényesüléséből is.

Meggyőződésem szerint – éppen a fentiek miatt – önmagában a kollektív alapjog hiánya nem jelent visszalépést az önkormányzathoz való joggal kapcsolatosan. Úgy látom, hogy a helyi önkormányzathoz való jog nem szűnt meg, csak az Alaptörvény már nem tekinti ezt kifejezetten alapjognak. A „helyi közhatalom gyakorlása” fordulat (mint a helyi demokrácia elvének tételezése) továbbra is megadja az alapot a helyi önkormányzás jogának, még akkor is, ha kifejezetten az „önkormányzathoz való jog” fogalmát (amely az Mötv. értelmében továbbra is a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga<sup>44</sup>) csak törvény tartalmazza.<sup>45</sup>

Valójában az alapjogként való tételezés csak arra volt alkalmas, hogy ezáltal a rendszerváltás nehéz időszakában a lehető legmagasabb szinten bástyáz-

zák körül az évtizedek után újra felélesztett önkormányzati rendszert, ezáltal védve az esetleges kormányzati beavatkozástól.

Szilárd meggyőződésem, hogy mindezek alapján az Alaptörvény nem hoz szükségszerű visszalépést az önkormányzathoz való jogot illetően,<sup>46</sup> csak a korábbi gyakorlathoz igazította a fogalmakat. Mi sem mutatja ezt jobban, minthogy a törvényhozó hatalom maga is ezt a következtetést vonta le, ugyanis az Mötv. miniszteri indokolása szerint alapvető cél, hogy a választópolgároknak a helyi önkormányzathoz való joga változatlanul és hiánytalanul érvényesüljön.<sup>47</sup> Nézetem szerint ennek legfőbb mércéje, hogy – elnevezéstől függetlenül – bírósági és alkotmánybírói védelem alatt álljanak az önkormányzatok alapjogai/hatáskörei. Ez elsősorban nem attól függ, hogy az Alaptörvényben kifejezetten rögzítve van-e – hiszen a fentiek alapján ez kiolvasható belőle –, hanem ennek a védelemnek a törvényi keretek között való konkretizálása, amit a törvényhozó elvégzett, hiszen rögzítette az Mötv.-ben.<sup>48</sup>

## V. Helyi önkormányzathoz való jog valódi tartalma

Bár nem vagyok híve a helyi önkormányzathoz való jog kollektív alapjogként tételezésének, szilárd meggyőződésem, hogy önkormányzathoz való jog létezik. A valódi hangsúly azon van, hogy legyenek olyan ügyek, amelyeket az azok által leginkább érintettek helyben, önállóan és demokratikusan végezhetnek. A cél, hogy a szubszidiaritás elvét a középpontba helyezve a helyi közösségek olyan feladatokat és anynyiban lássanak el, amennyiben azok valóban a helyi szintre tartoznak és saját erejükből (a központi szint segítő jelenléte mellett) megvalósíthatók. Ezek az önkormányzati feladat- és hatáskörök.

Ennek legfontosabb eszköze az autonómia, azaz a saját ügyekben való döntési szabadság (beleértve a döntési feltételek meghatározását is). Ennek építésében fontos szerepet játszik a decentralizáció és a szubszidiaritás. Előbbi az állam irányából teremt alapot a többszintű kormányzathoz, míg utóbbi a helyi közösség oldaláról tart igényt ugyanerre. Az ezek alapján álló önkormányzati hatáskörök szükségképpen eredményezik azt, hogy az önkormányzatok hatalmi ellensúlyt képeznek a központi államhatalommal szemben, az elvek együttes alkalmazása – bizonyos értelemben – a hatalom vertikális osztódásához vezet. Osztódik a hatalom, de nem szuverén korlátoz szuverént, hanem a demokrácia elvéből fakadóan a szuverén állam saját magát. A folyamat joggá akkor válik, amikor felvetődik annak szükségessége, hogy a fontos hatáskörökkel rendelkező, de a szuverén állam-

<sup>43</sup> CSINK: *Mozaikok* 164.; TILK Péter: Az önkormányzatok bírósági és alkotmánybírói védelme az Alaptörvény és az új sarkalatos törvények tükrében, *Kodifikáció és Közigazgatás* 2012/1, 42.; PATYI: *Condolatok* 382.

<sup>44</sup> Mötv. 2. §.

<sup>45</sup> Mötv. Preambulum.

<sup>46</sup> Vö. CSÖRGITS Lajos: *A magyar helyi önkormányzati rendszer átalakítása – A demokrácia, a helyi közügyek és a helyi önkormányzás egyes kérdései* (Budapest: NKE 2014) 25.

<sup>47</sup> Mötv. miniszteri indokolás, általános indokolás.

<sup>48</sup> Mötv. 5. §.

hatalommal szemben végső soron mégiscsak kiszolgáltatott helyi önkormányzatot védelmezni szükséges.

A hatáskörök védelmének szükségessége a hatalmi ellensúly miatt vetődik fel: elsősorban a végrehajtó hatalommal szemben érvényesül, de a törvényhozó mozgásteret sem korlátlan (még abban az esetben sem, ha az autonómia csak törvény keretei között él), mivel alkotmányosan védett hatásköröket nem üresítheti ki. Álláspontom szerint ezáltal jön létre az önkormányzathoz való jog.

Mindezek ellenére az önkormányzat nem államon kívüli szerv (nem kérdőjeleződik meg az állam szupremáciája), nincsenek az állammal szemben gyakorolható jogai, de elvárhatja hatásköreinek tiszteletben tartását. Hatalmi ellensúlyá is emiatt válik: ha van a központi akarattól elkülönülő helyi közérdek, akkor az szükségképpen korlátozza a központi államhatalom mozgásterét. Ha veszélyben van az autonómia, akkor ez különösen felerősödhet, de ettől még nem lehet kifejezett politikai cél. Nem mindegy tehát a cél-eszköz viszony: az önkormányzatok tehát nem a központi államhatalom ellensúlyozása miatt működnek (ellenben az évszázadokkal ezelőtti felfogással), hanem csak annyiban lesz ilyen szerepük, amennyiben figyelembe kell venni a helyiek érdekét.

A helyi önkormányzathoz való jog elnevezésétől függetlenül nem alapjogként él, hanem egyfajta korlátozott államhatalomként, melynek keretében a helyi közösségek igényt tarthatnak arra, hogy az őket érintő ügyekben az állami szuverenitás tiszteletben tartása mellett maguk dönthessenek. Valójában tehát államszervezési kérdés, amit nem magasztosan megfogalmazni, hanem a mindennapokban gyakorolni szükséges. Csak akkor kezd el valóban 'jogként' viselkedni, ha a magasabb szintű államhatalom valami miatt nem tartja tiszteletben az önkormányzatok hatásköreit, cselekvési szabadságát.

Mivel nem alapjog, így nem feltétlenül érdemes alapjogi értelemben vett alanyt és kötelezettet keresni. Egyetértek azokkal a szerzőkkel, akik szerint tényleges alapjoga a helyi lakosoknak arra van, hogy megválasszák a helyi képviselői szerveket vagy adott esetben közvetlenül maguk hozhassanak döntéseket. Bátran állítható, hogy demokratikus berendezkedésű államban az önkormányzás joga nyilvánvalóan a népet illeti, de attól függően, hogy ezt közvetve vagy közvetlenül gyakorolja, lehet a jog forrásaként (ilyenkor az alany a választott testület) vagy annak alanyaként is tekinteni. Ezzel kapcsolatban nem tartom túlzásnak megkockáztatni, hogy bizonyos értelemben maga az önkormányzás is a népszuverenitás talaján áll, mivel a szuverén nép által megválasztott népképviselői szerv bizonyos közügyek gyakorlását rábízva a szuverén nép egyes részei (bizonyos helyben élő külföldiekkel kiegészülve) által választott helyi szervekre.

## VI. Az Alkotmánybíróság helyi önkormányzatiság védelmével kapcsolatos álláspontja

Az *Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény* (a továbbiakban: Abtv.) nem tartalmaz olyan nevesített hatáskört, ami kifejezetten a helyi önkormányzatok védelmét szolgálná, de ez nem jelenti azt, hogy nem is valósulhat meg a jogvédelem. Ahogyan azt Balogh Zsolt is kiemeli, az a kérdés (ami az ő olvasatában inkább kérdéses, mintsem kérdés), hogy az Alkotmánybíróság hatáskörei alkalmasak-e 'önkormányzatbarát' ítélezésre, hiszen annak fő feladata az alapjogvédelem.<sup>49</sup>

Nem kizárt, hogy a helyi önkormányzat érdekében valamelyik utólagos normakontrollra jogosult indítványozó az Alkotmánybírósághoz forduljon, de a helyi önkormányzat saját érdekében az *actio popularis* megszüntetését követően gyakorlatilag csak az alkotmányjogi panasz lehetőségére támaszkodhat.

A legtöbb szerző arra helyezi a hangsúlyt, hogy az alapjogi minősítés hiányában mindenképpen csökken a jogvédelem szintje. Csakhogy az Alkotmánybírósághoz fordulás alapja nem valamilyen alapjog sérelme, az Abtv. ugyanis az „Alaptörvényben biztosított jog” kifejezést használja.<sup>50</sup> A hatályos Abtv. tehát az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet számára teszi lehetővé az alkotmányjogi panasz benyújtását, ha az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be. Bár köznapi értelemben ezek a fogalmak nagyon közel állnak egymáshoz, az eltérő szóhasználatnak mégis nagy jelentősége lehet. Az Alaptörvényben biztosított jog mindenképpen tágabb kategória, hiszen értelmezéstől függően abba beletartozhat minden olyan alaptörvényi szabály, amelynek megsértése valamilyen módon jogsérelmet okoz. Nyilvánvaló, hogy ez alapvetően az alapjogokat jelenti, de a hatalommegosztás miatt nem kizárt az államhatalmi szervek egymással szemben fennálló jogainak idesorolása sem (pl. bírói függetlenség vagy éppen az önkormányzati hatáskör csoportok).

Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény 55. §-a értelmében bekerült az Abtv.-be, hogy az is okot ad az alkotmányjogi panasz benyújtására, ha a bíróság döntése az indítványozó hatáskörét korlátozza az Alaptörvénybe ütközően. Garanciális jelleggel arról is rendelkezik már a törvény, hogy vizsgálni kell, a panaszban megjelölt, Alaptörvényben biztosított jog megilleti-e a közhatalmat gyakorló indítványozót, valamint azt is

<sup>49</sup> BALOGH ZSOLT: Önkormányzati jogvédelem, *Fundamentum* 2012/2, 16.

<sup>50</sup> Az Abtv. miniszteri indokolása szerint „[f]ontos, hogy a panaszt továbbra se csak »alapjogsérelme« esetén lehessen benyújtani, de egyéni jogvédelmi intézmény mivoltából kifolyólag bármely alaptörvényi rendelkezésre alapozva sem, hanem az »Alaptörvényben biztosított jogok« sérelme esetén lehessen az AB-hoz fordulni.”



tartalmazza, hogy érdemi elbírálására csak akkor kerülhet sor, ha a támadott döntés az indítványozó működésének súlyos zavarát eredményezi, vagy valamely, Alaptörvényben foglalt hatáskörét sérti. Bár az Alkotmánybíróságnak még nincs kialakult gyakorlata erre a rendelkezésre vonatkozóan, de ezzel immáron elvileg maga az Abtv. rendezi a fenti ügyekben megjelent dilemmát, azaz annak értelmében (bár az Alkotmánybíróság gyakorlata egyébként is efelé mutat) egyértelműen lehetőség nyílik ilyen alapon bírósági döntések megtámadására. Ez nyilvánvalóan az önkormányzatokat is érintő változás, de az eredeti, önkormányzat-specifikus kérdésekre nem ad választ, különös tekintettel a jogszabályokkal szemben benyújtható alkotmányjogi panaszokra vonatkozóan.

A felmerülő kérdések tisztázása az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján lehetséges, ugyanis csak az adhat választ arra, hogy az elvi lehetőség mellett ténylegesen is megvalósulhat-e Magyarországon a helyi önkormányzatok jogainak védelme. Ehhez a következő kérdések megválaszolása szükséges:

- Milyen eljárásban lehet az Alkotmánybírósághoz fordulni?
- Ki lehet indítványozó, elismeri-e az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzatok indítványozói jogát?
- Milyen Alaptörvényben biztosított jogai lehetnek a helyi önkormányzatoknak?

Az Alkotmánybíróság önkormányzatok jogvédelmével kapcsolatos gyakorlata az elmúlt években csak nagyon lassan kezdett kirajzolódni és nem olvasható ki belőle egyértelmű fejlődési görbe.<sup>51</sup> Valójában kevés olyan, önkormányzat által benyújtott panasz született, amely tartalmánál fogva rákényszerítette volna az Alkotmánybíróságot arra, hogy érdemben nyilatkozzon ezekben a kérdésekben.

A 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat az első olyan érdemi döntés, amely kifejezetten a helyi önkormányzatok indítványozói jogával és az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített hatáskörcsoportok kérdésével foglalkozik. Az Alkotmánybíróság a határozatban megállapította, hogy a helyi önkormányzatok (amellett, hogy az egységes állami szervezetrendszer részei) a központi állami szervekkel szemben a helyi közügyekre tekintettel relatív autonómiát élveznek, ami az önkormányzat lényegét képezi, ennek legfontosabb elemeit sorolja fel az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése. A helyi önkormányzatok a hatalommegosztás klasszikus szereplőjéhez képest vertikális pozícióban vannak, így igen kényes a központi állami szervek és a helyi önkormányzatok egymáshoz való viszonya.<sup>52</sup> Megállapította azt is, hogy semmi sem tiltja, hogy Alaptörvényben biztosított jogai védelmében

a helyi önkormányzat alkotmányjogi panaszt nyújthasson be.<sup>53</sup> Ennek keretében az Alaptörvényben rögzített hatásköröket Alaptörvényben biztosított jogként szükséges értelmezni, ugyanis megsértésük esetén éppen az Alaptörvény által biztosítani hivatott autonómia szenved csorbát. Ezen hatáskörök sérelmére (ahogy adott esetben bizonyos alapjogra is) a helyi önkormányzatok alkotmányjogi panaszt alapíthatnak.<sup>54</sup> Azt is kifejtette az Alkotmánybíróság, hogy ezek a hatáskörök különösen a végrehajtó hatalom központi szerveinek, valamint az alaptörvény-ellenes bírósági döntésekkel szemben nyújtanak védelmet, míg a törvényhozó hatalommal szemben (mivel az autonómia eleve törvény keretei között él) csak azok kiüresítése lehet az alaptörvény-ellenesség mércéje.<sup>55</sup>

A 8/2021. (III. 2.) AB határozatban az Alkotmánybíróság helyi önkormányzat által kezdeményezett alkotmányjogi panasz alapján eljárva tovább erősítette az elvi tételt. Kifejezetten az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésére alapozva alkotmányos követelményként állapította meg, hogy az Országgyűlés ugyan csökkentheti a helyi önkormányzatok költségvetési támogatásait (veszélyhelyzetben a különleges jogrend szabályaira tekintettel a Kormány is), de ezzel nem lehetetlenítheti el a helyi önkormányzatok működését.<sup>56</sup> Tovább cizellálta a kiüresítési mércét, kiemelve, hogy az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése nem tekinthető alapjognak (de a helyi önkormányzatok szempontjából Alaptörvényben biztosított jog), így korlátozni nem a szükségesség-arányosság teszt szerint lehet. Ennek megfelelően törvény az autonómiát korlátozhatja, de nem üresítheti ki.<sup>57</sup> Az Alkotmánybíróság kifejezetten vizsgálta, hogy a konkrét ügyben a Kormány vagy az Országgyűlés korlátozta-e az autonómiát, a szabályozást éppen amiatt nem találta alaptörvény-ellenesnek, mert az autonómiát az Országgyűlés, nem pedig a Kormány korlátozta (ehhez kapcsolódóan állapította meg az alkotmányos követelményt is).<sup>58</sup> Külön ki kell emelni, hogy első alkalommal hivatkozott az Alkotmánybíróság önkormányzati ügyben a szubszidiaritás elvére, amikor hangsúlyozta, hogy a települési önkormányzattól a megyei önkormányzatra történő feladatáttelepítést ennek az elvnek a figyelembevételével lehet értékelni.<sup>59</sup>

A fentiek alapján megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzatok szempontjából egyértelműen jogosultságként tételezi az Alaptörvényben rögzített hatáskörcsoportokat, a helyi önkormányzatokat pedig megilleti az a lehetőség, hogy ezen jogaik védelmében alkotmányjogi panasszal maguk is az Alkotmánybírósághoz fordulhassanak, méghozzá

<sup>51</sup> Az Alkotmánybíróság gyakorlatát részletesebben ld.: POTJE László: Az önkormányzatok indítványozói jogosultsága az újabb alkotmánybírósági döntések tükrében, *Alkotmánybírósági Szemle* 2019/2.; VARGA Ádám: Önkormányzati jogvédelem az Alkotmánybíróság gyakorlatában, *Közjogi Szemle* 2020/3.

<sup>52</sup> 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [31].

<sup>53</sup> 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [33].

<sup>54</sup> 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [35].

<sup>55</sup> 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [36].

<sup>56</sup> 8/2021. (III. 2.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont.

<sup>57</sup> 8/2021. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [168].

<sup>58</sup> 8/2021. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [169]–[170].

<sup>59</sup> 8/2021. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [171].

akár az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján is.<sup>60</sup> A védelem szintjét illetően megállapítható, hogy az az Országgyűléssel szemben korlátozottabban él (a kiüresítés a mérce), míg más államhatalmi szervekkel szemben szélesebb körű védelemre ad lehetőséget. Ezekre a friss döntésekre és az Abtv. módosítására a kézirat lezárása idején még nem épül széleskörű gyakorlat, és az is nyilvánvaló, hogy olyan széles körű indítványozói jogosultságra nem lehet számítani a jövőben sem, mint amit korábban az *actio popularis* biztosított. Ennek ellenére az alkotmányjogi panasz útján megvalósuló jogvédelem elégséges lehet ahhoz, hogy a helyi önkormányzatok számára védelmet nyújtson az önkormányzati autonómiát sértő beavatkozásokkal szemben.

## VII. Összegzés

Habár az utóbbi években magam is számos területen az önkormányzatiság visszaszorulását látom, a rendszer alapját adó alaptörvényi szinten az ilyen jellegű megállapításokat nem tartom teljesen meggyőzőnek. Nem kétséges, hogy az Alaptörvény építhetett volna akár jobban is a rendszerváltás után megszüldött bírósági és alkotmánybírósági gyakorlatra, de ennek hiánya sem jelent önmagában visszalépést. Különösen igaz ez azért, mert eközben az Alaptörvény egyértelműen épít történeti alkotmányunk vívmányaira,<sup>61</sup> amelyek között a helyi önkormányzatiság helye megkérdőjelezhetetlen. Kétségtelen, hogy a két évtizedes alkotmánybírósági gyakorlatot nagyrészt nem hasznosította az Alaptörvény (bár ennek éppen ellentmond, hogy a kollektív alapjog elhagyása egybevág az Alkotmánybíróság értelmezésével), ami miatt bizonyos, hogy az új szabályozás mentén (különösen nagyon szigorú törvényi szabályozás mellett) akár a korábbitól eltérő jogértelmezés is megszüldülhessen,

<sup>60</sup> Megjegyzendő, hogy ezt a lehetőséget csak tovább erősíti az országgyűlési, valamint a helyi önkormányzati képviselői (és polgármesteri) tisztségek összeférhetlensége, azaz az a tény, hogy személyében sem lehet ugyanaz a döntéshozó egyszerre mindkét szerv tagja. Bár Smuk Péter beszámol róla, hogy a vonatkozó törvény eredeti indokolása ezt az összeférhetlenséget az önkormányzati és a parlamenti munkateherrel indokolta, de azt is hangsúlyozza, hogy a két tisztség összeférhetlensége immár tekintettel van a hatalommegosztás eszméjére is. (SMUK Péter: A Tisztelt Ház szabályai, 2012 – új törvény az Országgyűlésről, *Kodifikáció és Közigazgatás* 2012/1, 9.)

<sup>61</sup> Alaptörvény Nemzeti hitvallás és R) cikk (3) bekezdés.

ezt azonban aligha lenne helyes önmagában az Alaptörvény számlájára róni.

Kétségtelen, hogy az Alaptörvény számos újítást is eszközölt, de ez nem feltétlenül jelent visszalépést. Ebben a vonatkozásban egyet tudok érteni Patyi Andrással, aki szerint bár az Alaptörvény rendelkezései sok esetben azonosak az Alkotmány szabályaival, azonban a mögötte álló filozófia alapvetően eltér a korábbitól, amely még igen részletes szabályozást tartalmazott és az önkormányzati rendszer lényeges eleme volt az önkormányzati alapjogok tényleges érvényesülése. Ehhez képest az Alaptörvényből hiányzik a kollektív alapjogra való utalás. A hangsúly már nem a kormányral, központi államigazgatással, esetleg az Országgyűléssel szembeni jogvédelmen van, hanem a helyi közhatalom gyakorlásán, miközben változatlanul érvényesül benne az önkormányzati igazgatás és az államigazgatás elválasztása. Mindezek az egész szabályozás működésorientáltságát mutatják.<sup>62</sup>

A magam részéről azonban úgy vélem, hogy általánosságban ennél sokkal radikálisabb változások nem következnek az Alaptörvényből.<sup>63</sup> Az Alaptörvény fenntartja a decentralizált önkormányzati rendszert, olyan alapvető hatásköröket biztosít, amelyek az autonómia érvényesüléséhez szükségesek, továbbá korlátozza a központi állami szervek beavatkozási lehetőségét az önkormányzati ügyek vonatkozásában. Ugyan hiányzik belőle a kollektív alapjogként tételezés, de a fentiek alapján ez nem feltétlenül jelent visszalépést, ha a hatáskörök védelme megvalósul. Az Alkotmánybíróság 3311/2019. (XI. 21.) AB határozata egyértelműen amellett foglal állást, hogy a helyi önkormányzatok az alkotmányjogi panasz útján saját jogon is az Alkotmánybírósághoz fordulhatnak, ha egy jogszabály valamely Alaptörvényben biztosított jogukat sérti (ideértve az Alaptörvényben rögzített hatásköröket is). Ezért álláspontom szerint az önkormányzatok a jövőben is számíthatnak az érdemi alkotmánybírósági eljárásra.

<sup>62</sup> PATYI András – VARGA Zs. András: Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében) (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2012) 312.

<sup>63</sup> Ebben a tekintetben már nem teljesen értek egyet a fenti gondolatok szerzőjével.