



ÖNKORMÁNYZATI AUTONÓMIA – ALKOTMÁNYOS ALAPJOG VAGY SZEMÉLYISÉGI JOG?

NAGY SÁNDOR* 

* PhD hallgató, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. E-mail: sanagy90@gmail.com

Absztrakt

A helyi önkormányzatok lényege az autonómiában, önrendelkezésük szabad gyakorlásában rejlik. Elemei kezdetben alkotmányi szinten védett alapjogok voltak, mára azonban csupán hatáskör csoportokká váltak – fókuszban a helyi közfeladatokkal –, amelyet számos alkotmánybíróági döntés is lefektetett, új alapokra helyezve a helyi önkormányzást. Az alkotmányjog mellett a polgári jogi jogviszonyokban is sajátos helye van az önkormányzatoknak, ugyanis kettős szerepet játszanak mind közjogi, mind magánjogi értelemben véve egyaránt. Miként értelmezhető az önkormányzati autonómia? Alkotmányos alapjogként vagy egyfajta különleges személyiségi jogként fogható fel? Noha a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) – ellentétben az Alkotmánnyal – az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlását alkotmánybíróági és bírósági védelemben részesíti, az szinte látszólagos. Az autonómia sérelmének bekövetkezése esetén jelenleg nincs olyan rendszer, ami hatékony védelmet nyújthatna a központi kormányzat ellensúlyaként működő szervezeteknek. Éppen ezért, amennyiben az autonómiát speciális személyiségi jogként interpretáljuk, úgy megnyílhat egy további út a helyi önkormányzatok jogvédelmének biztosítása vonatkozásában. A tanulmányban főként alkotmánybíróági döntéseken keresztül – jogdogmatikai módszert alapul véve – keresem a választ a fenti kérdésekre.

Kulcsszavak

önkormányzati autonómia, önkormányzáshoz való jog, önkormányzati alapjog, jogi személyek személyiségi joga

Abstract

The main function of local governments is autonomy. Initially, the elements of this were fundamental rights protected at the constitutional level, but today they have only become groups of powers – with a focus on local public services – which were also laid down by numerous decisions of the Constitutional Court, putting local self-government on a new foundation. In addition to constitutional law, local governments also have a special place in civil legal relationships, as they play a dual role both in terms of public law and private law. How can local government autonomy be interpreted? Can it be understood as a fundamental constitutional right or a kind

of special personal right? Although CLXXXIX of 2011 on the local governments of Hungary the law – in contrast to the Constitution – grants the lawful exercise of the duties and powers defined in Article 32 (1) of the Basic Law to the constitutional court and judicial protection, in the event of an almost apparent violation of autonomy, there is currently no system that could provide effective protection as a counterweight to the central government to operating organizations. That is why, if we interpret autonomy as a special personal right, a further way can be opened in terms of ensuring the legal protection of local governments. In the study, I am looking for the answers to the above mentioned questions mainly through constitutional court decisions – based on the legal dogmatic method.

Keywords

autonomy of local governments, right of local self-government,
fundamental rights of local self-government, personal rights of legal person

Bevezetés

A helyi önkormányzat fogalmához a köznyelv gyakran társítja az autonómia kifejezést. Nem véletlen, ugyanis az önállóság, önrendelkezés az egyik legfontosabb jellemzője ezen szervezeteknek, amit – legyen szó kormányról, egyéb államigazgatási szervről – tiszteletben kell tartani és a jog erejével védelemben kell részesíteni. A rendszerváltozást követő években a központi kormányzat ellensúlyaként létrejött és új alapokra helyezett helyi önkormányzatok nyitották meg az utat az állam decentralizált feladat- és hatásköreinek gyakorlása előtt. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának preambuluma minden demokratikus rendszer alapintézményének tekintette, ennél fogva az Alkotmányban került biztosításra az államszervezetben elfoglalt helyük és jogaik védelme. Az idő előrehaladtával az Alkotmánybíróság több döntésében¹ vette górcső alá, hogy miként értelmezhető ez az alkotmányos, kollektív alapjog, és milyen tartalommal bír. Az 1990-es évektől kezdődően a legmagasabb szinten biztosítottak számukra védelmet, amelyet az alapvető jogokkal azonos megítélés alá esőként határoztak meg,² később azonban – az Mötv. és az Alaptörvény hatályba lépésével – mindez átalakult hatáskör csoportokká.³ Tovább fokozta a helyzetet, hogy az Alaptörvény már nem tartalmazza az önkormányzati alapjogokat, valamint a helyi önkormányzatok alkotmánybírósági és bírósági védelmét is alacsonyabb szintű jogszabály, azaz törvény mondja ki. Ezt többen visszalépésnek tekintették, és voltak, akik „elhízázott konstrukcióként” aposztrofálták a helyi önkormányzathoz való jog kollektív alapjogként való tételezését (Varga, 2021, 2; Balázs, 2012 239).

A helyi önkormányzatok az elmúlt több mint 30 évben számtalan változáson mentek keresztül, melynek során önállóságuk megsértése esetén éltek az Alkotmányban,⁴ illetve az Ötv.-ben,⁵ majd az Mötv.-ben⁶ biztosított jogainak védelmét szolgáló alkotmánybírósági és bírósági

¹ Többek között a 4/1993. (II. 12.) AB határozat, 56/1996. (XII. 12.) AB határozat.

² 18/1993. (III. 19.) AB határozat, ABH, 167

³ 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH, 71

⁴ Alkotmány 43. § (2) bekezdés.

⁵ Ötv. 3. §.

⁶ Mötv. 5. §.

jogvédelemmel. Hogy megértsük a helyi önkormányzatok működése mögött húzódó folyamatokat, elsőként az autonómia jelentéstartalmát szükséges konkretizálni, ezt követően kerül sor alkotmánybírói döntéseken keresztül tartalmának bemutatására.

A helyi önkormányzatok kettős szerepet játszanak a jogrendszerben, hiszen nemcsak közjogi, hanem magánjogi értelemben véve is fontos helyet töltenek be: szerződéseket kötnek, gyakorolják tulajdonosi jogaikat, gazdálkodnak vagyonukkal. Mindezt polgári jogi jogviszony keretében teszik, így elvitathatatlan ebbéli helyzetük. Tekintve, hogy a helyi önkormányzatok jogi személyek, ezért rájuk is alkalmazandók a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) rendelkezései, azonban sajátos pozíciójukból adódóan megítélésük ebben a vonatkozásban mutat némi eltérést. A jogirodalom ismeri az ún. közjogi jogi személy fogalmát (Papp, 2014, 158), amelynek meghatározását követően – elméleti síkon – tárom fel az autonómia mint különleges személyiségi jog értelmezését, tekintve, hogy a jogi személyek is rendelkezhetnek személyhez fűződő jogokkal. Noha alapvetően ez a jóhírnévhez való jog és a névhasználat jogának védelmében merül ki, mégis, amennyiben teret engedünk elméletünknek, vajon elképzelhető az ezeken kívüli és a felvázolt autonómiára mint személyiségi jogra fókuszáló bírói jogvédelem?

1. Az (önkormányzati) autonómia meghatározása

A közigazgatás rendszere különböző szervezési elvek mentén épül fel: centralizáció, dekoncentráció és hierarchia, decentralizáció és autonómia, integráció, valamint közszolgáltatóság (Fazekas, 2014, 111–119). A különböző közfeladatok hatékony megszervezése, ellátása is hasonlóképpen történik, figyelembe véve, hogy vannak olyanok, amelyek helyi szinten bizonyulnak legmegfelelőbbnek, ezért a decentralizáció elvének alkalmazását teszi szükségessé. A decentralizáció a centralizáció ellentétes fogalompárja, a közigazgatási feladatoknak autonómiával rendelkező szervekre való telepítését jelenti (Józsa, 2014, 10). Ezen elv szoros összefüggésben áll a szubszidiaritással, azaz ott és úgy szükséges ellátni a felmerülő feladatokat, ahol az a lehető legközelebb található az állampolgárokhoz, illetve ahol a legnagyobb hozzáéréssel rendelkeznek (Józsa, 2014, 14). A fentiek mellett az autonómia is velejárója a helyi szinten történő feladatellátásnak, ami a jog értelmezésében valamely intézménynek, szervezetnek, közösségnek az a joga, hogy belső ügyeit más hatóságtól függetlenül, saját törvényei, (szabály) rendeletei, rendtartása stb. szerint választott vezetői útján maga intézi.⁷ A három szervezési elv ötvözte nem más mint a helyi önkormányzat, ami a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében működik.⁸ Hogy miért van szükség rájuk? Mert szükségesek a közigazgatási feladatellátás maradéktalan, színvonalas biztosítása érdekében, és a törvényhozó széleskörű önállóságot biztosít a feladatellátás megszervezésére (Fábián, 2016, 37). Ahhoz tehát, hogy helyi önkormányzatiságról beszéljünk, nélkülözhetetlen az önállóság, azaz az autonómia fogalmának értelmezése.

A szakirodalom nemcsak jogi, közigazgatási, hanem pl. kulturális, intézményi (egyetemi), kisebbségi értelemben is használja a definíciót (Árva, 2022; Dobos, 2018; Miklósné, 2010). Témánk szempontjából értelemszerűen a jogi megközelítést, azon belül pedig a területi és személyi autonómia kérdéskörét veszem alapul, bár utóbbi vonatkozásában elengedhetetlen a jog

⁷ A magyar nyelv értelmező szótára. Online: <https://bit.ly/3X3IUoi>

⁸ Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdés.

tudományán kívüli vizsgálódás. A területi autonómia az önkormányzatiság közösségi önrendelkezési jogként értelmezhető, amely különböző területeken juthat kifejezésre és elsősorban az államtól való relatív különállóságként fogható fel (Siket, 2020, 23). Személyi autonómia esetén egy adott államon belüli csoport és az ahhoz való tartozás bír relevanciával, függetlenül az egyének tartózkodási helyétől, de őket is megilleti a szervezetalakítás, önálló döntési jogosultság (Miklós, 2010, 82). Mindez létrejöhet közjogi és magánjogi alapon (Dobos, 2018, 4). A személyi elvű autonómia az egyénre fókuszál, úgy határozható meg, mint egy csoportnak biztosított, az autonómia különböző jogait és hatásköreit gyakorló intézményi struktúrákkal ellátott önkormányzat egy formája (Brunner & Krüpper, 2004, 483). A magánjogi személyi autonómia esetén az autonómia jogokat egy magánjogi intézmény gyakorolja, tipikus példája a civil szervezetek. A közjogi személyi autonómia egy adott közösség által létrehozott szervezet, amit felruháznak közjogi személyiséggel (Heintze, 1998, 15). A helyi önkormányzatok fejlődését tekintve a települési autonómia a kiegyezést követő rendezésig magánjogi autonómiaként volt értelmezhető, közjogi autonómiaként az első törvényhatósági, illetőleg községi törvényhez kötődik (Siket, 2020, 69) és ez a felfogás az uralkodó a jelenkor önkormányzatát illetően is, bár kétségtelen, hogy a magánjogi autonómia jellemzőit is magában hordozza.

Ahogy az a bevezetőben már említésre került, a helyi önkormányzatok gyakran lépnek ki a közjog keretéből és a magánjog talajára helyezkednek, ahol jogviszonyukra a Ptk. rendelkezései az irányadók. A törvény által meghatározott kötelező feladatok ellátása (ideértve az önként vállaltakat is) vonatkozásában a helyi önkormányzatok nagyfokú mozgástérrel rendelkeznek, önállóságuk itt a legjelentősebb. Ez magával vonja a közfeladatok „magánjogiasodását”, azaz különböző szerződések megkötését, amiben keveredik a köz- és magánjogi jelleg (Auer, 2021, 47–48). Az önkormányzati autonómia magánjogi vetülete tehát gyakran mutatkozik meg, de az autonómia eltérő felfogása a közjogban és a magánjogban szükségképpen magában hordozza a működés során fellépő feszültségeket (Nagy, 2009, 190). Merre billen az önkormányzati autonómia mérlege? A közjog vagy magánjog jegyeit hordozza a jelen önkormányzatisága? Visszatérhetünk-e a magánjogi autonómiához?

2. Autonómia-felfogások a közjog talaján

A helyi önkormányzati autonómiát illetően Magyary Zoltán amellett, hogy az államélet egy darabjának, a végrehajtó hatalom gyakorlási módjának tekintette (Magyary, 1930, 165), kifejtette, hogy az önkormányzat (autonómia) szó szerint az ellentétét képezi annak, hogy valakit más kormányoz (Magyary, 1942, 112). Petrétei József szerint autonómia nélkül nem beszélhetünk önkormányzatról (Petrétei, 1995, 7). Fábrián Adrián az önállósággal azonosítja a fogalmat (Fábrián, 2016, 38), míg Hoffmann István az elkülönültséggel (Hoffmann, 2015, 40). Pálné Kovács Ilona szerint ez egy történelmileg kialakult demokratikus érték, melyet megőriztek a modern demokratikus államok. Több megközelítése is ismeretes, de rendkívül gyakorlatiasan megragadva az elv magját azt állítja, hogy a lokális autonómia a gyakorlatban nem több mint bizonyos kapacitások birtoklása a polgárok helyi ellátásának érdekében (Pálné, 2008, 14). Nagy Marianna szerint semmilyen autonómia nem önmagában érték, hanem akkor és azért érték, mert az autonómia keretein belül jobban, eredményesebben, demokratikusabban, hatékonyabban, olcsóbban stb. lehet egy feladatot ellátni. Ha így van, akkor meg kell őrizni az autonómiát, ha nem így van, akkor korrekciót kell végrehajtani (Nagy, 2017, 26). Tekinthezünk rá egyfajta, az önkormányzatiság tartalmát meghatározó alapelveként, valamint – az alapelvek foglalataként – eredményként (Varga, 2020, 92). Az önkormányzati autonómia imént felvázolt megközelítései

arra engednek bennünket következtetni, hogy bár jelentéstartalma folyamatosan változik, de az mindig az önkormányzatok sajátja, meghatározó eleme, amely által a külvilág számára érzékelhetővé válnak és általa nyer értelmet működésük.

2.1. Az önkormányzati autonómia alkotmányjogi megközelítésben

A helyi önkormányzatok funkciója kettős: egyrészt azokat az ügyeket, melyeket helyi szinten lehet és kell elintézni, azokat maga szervezi meg és látja el önállóan, másrészt a település választópolgárai érdekének és a helyi viszonyok figyelembevételével döntéseket hoz, hajt végre, illetve önkormányzati rendeleteket alkot – mindezt természetesen törvény keretei között. A helyi önkormányzatok feletti állami beavatkozás kizárólag a törvényes működésre korlátozódhat(na), azonban mozgásterük az elmúlt 30 évben leszűkült, működésük pedig szigorúbb keretek közé szorult. Az Alkotmánybíróság alábbi döntésein keresztül kerül bemutatásra, hogy mit jelentett egykor és mit jelent ma az önkormányzati autonómia.

2.1.1. Önkormányzati autonómia régen...

Az Alkotmány 1990. szeptember 30. napján hatályba lépett módosítása⁹ a korábbi tanácsok helyett a helyi önkormányzati rendszert vezette be, melynek eredményeként kifejezésre jutott, hogy a választópolgárok közösségét illeti meg a helyi önkormányzathoz való jog (A helyi önkormányzati hatalom a választópolgárok Alkotmányban meghatározott közösségeinek helyi önkormányzathoz való alapjogán nyugszik. Erre vonatkoztatni kell az Alkotmány 8. § (2) bekezdését is),¹⁰ tehát *kollektív alapjogként* kezelte azt a jogalkotó, amellet, hogy kifejtette, melyek a helyi önkormányzatok *alapjogai* – ezt az Alkotmány 44/A. §-a tartalmazta és a képviselő-testületet jelölte meg letéteményeseként. Ebben a tárgykörben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mind a képviselők útján, mind pedig a helyi népszavazás útján történő hatalomgyakorlás alapjog,^{11,12} és a helyi önkormányzás joga tartalmánál fogva az alapvető jogokhoz hasonló védelemben részesül.¹³ Noha az Alkotmány kimondta, hogy a helyi önkormányzatok jogaik védelmében alkotmánybírósági, hatáskörük jogszerű gyakorlása pedig bírói védelemben részesülnek,¹⁴ előbbi vonatkozásában közvetlenül az Alkotmány alapján az önkormányzatok nem fordulhatnak az Alkotmánybírósághoz, az Alkotmánybírósághoz fordulás egyes eseteit az önkormányzati jogok védelmében a törvényhozónak kell megalkotnia.¹⁵ Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (1) bekezdés f) pontja alapján ugyan indítványtételi jog illette meg az önkormányzatokat az állami szervek, továbbá az önkormányzat és más állami szervek, illetve az önkormányzatok között felmerült hatásköri összeütközés megszüntetésére, illetve az önkormányzati rendeletalkotással, helyi népszavazással, valamint a képviselő-testület Alkotmánnyal ellentétes működése esetén voltak hatáskörei, további hatásköri szabályt nem alkotott, amelynek alapján az Alkotmánybíróság jogosult volna valamely

⁹ A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi LXIII. törvény 4. §.

¹⁰ 34/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH, 457

¹¹ 18/1993. (III. 19.) AB határozat, ABH, 161

¹² 22/1993. (IV. 2.) AB határozat, ABH, 182

¹³ 18/1993 (III. 19.) AB határozat, ABH 161

¹⁴ Alkotmány 43. § (2) bekezdés.

¹⁵ 37/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH, 238

megállapító tartalmú határozat hozatalára, amely határozat az önkormányzatok feladatkörének és felelősségének a meghatározására vonatkozik.¹⁶

Az alkotmánybíróági értelmezésénél érdemes kitérni a helyi önkormányzatok államszervezetben betöltött helyére. Az Alkotmány az önkormányzati autonómiát alkotmányos védelemben részesítette a Kormánnyal és az államigazgatással szemben, továbbá kizárta, hogy a Kormány az Alkotmány 40. §-ában foglalt jogait az önkormányzatokkal szemben alkalmazza.¹⁷ Kifejtette, hogy nincs arra mód, hogy a Kormány vagy a központi közigazgatás szervei akár normatív, akár egyedi döntésükkel beavatkozzanak az önkormányzatokat az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés a) pontja alapján az önkormányzati ügyekben megillető igazgatási és szabályozási autonómia gyakorlásában.¹⁸

Az Alkotmánybíróóság fenti döntéseiből kitűnik, hogy azok többsége az önkormányzati autonómia tartalmának meghatározását célozta és iránymutatásként szolgált, nem pedig más (értsd kormány, államigazgatási szervek, egyéb szervezetek) által okozott jogsérelem orvoslását jelentette; végeredményben garanciaként szolgált és stabilitást nyújtott a helyi önkormányzatok számára, mellyel – helyesen – kizárta az önkormányzatokat az államigazgatás rendszeréből, de megteremtette mindkét közigazgatási alrendszer számára azt a keretrendszert, mozgásteret, amit kölcsönösen tiszteletben kellett tartaniuk (és tartottak is). Emellett az Alkotmány rendelkezését ugyan szinte megismételte a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 3. §-a is, amely viszont további szabályozást nem részletezett, így nem alakult ki a helyi önkormányzatok alkotmányos jogának bíróság általi védelmének rendszere (Összefoglaló jelentés, 2013, 1).

2.1.2. Önkormányzati autonómia ma

Az önkormányzati autonómia alkotmányos alapjogként történő értelmezésével kapcsolatban a fordulópontot az Alaptörvény hatályba lépése jelentette, ugyanis az már nem tartalmazza az alapjogi meghatározást, csupán deklarálja, hogy a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében működnek helyi önkormányzatok.¹⁹ Ezzel a korábbi, kollektív alapjogi tételezés megszűnt, helyét az Alaptörvényben meghatározott hatáskörök védelme vette át, amit az Alkotmánybíróóság egy korábbi döntésében már lefektetett: az Alkotmány 44/A §-ában felsorolt alapjogok tulajdonképpen hatáskör csoportok, amelyek az önkormányzatok – elsősorban a kormánnyal szembeni – önállóságához elengedhetetlenek. Az Alkotmánybíróóság az egyes ügyek sajátosságai szerint döntötte el, hogy az illető önkormányzati alapjog szenved-e koncepcionális sérelmet a különféle törvények tényleges korlátozó hatása miatt.²⁰

A korábbi döntések még a helyi önkormányzatok államszervezetben belüli és a kormány, illetve államigazgatással szembeni önállóságát határozták meg, addig mára mindez a hatáskörök védelmében ölt testet, a különböző közfeladatok ellátására fókuszálva. Azaz a tényleges értelemben vett és alkotmányi szinten lefektetett szervezeti elkülönültség helyébe a működésorientáltság lépett (Patyi, 2013, 385). Legyen szó bármelyikről, az önkormányzati autonómia nem feltétlen és korlátozhatatlan. Az alapjogok szabályozása elsősorban a Kormánnyal és az

¹⁶ 961/E/2000. AB határozat, ABH, 1277

¹⁷ 55/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH, 296

¹⁸ 77/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH, 390

¹⁹ Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdés

²⁰ 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH, 48

államigazgatással szemben nyújt alkotmányos garanciát az önkormányzatok számára. A törvényhozót az Alkotmányban szabályozott önkormányzati alapjogok annyiban korlátozzák, hogy azokat nem vonhatja el, nem állapíthat meg olyan mértékű korlátozásokat, amelyek valamely önkormányzati alapjog tartalmának kiüresedéséhez, tényleges elvonásához vezetnek. Így az önkormányzati alapjogok korlátozásával szemben nem alkotmányossági követelmény az, hogy arra valamely alkotmányos jog érvényesítése, valamely alkotmányos cél érdekében szükségszerűen és azzal arányosan kerüljön sor.²¹ Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában mondta ki, hogy amennyiben alapjogi sérelem következik be a helyi önkormányzatok életében, úgy nem – az emberi jogoknál megismert és korábban ahhoz hasonlított – a szükségesség-arányosság teszt az alkalmazandó, hanem a kiüresítési mérce.

Hová fordulhattak/fordulhatnak a helyi önkormányzatok autonómiájuk megsértése esetén? Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény hatálybalépése után az alkotmányjogi panasz intézménye bizonyult volna megoldásnak a helyi önkormányzatok jogvédelmének biztosítása érdekében. Akkor az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy az önkormányzatok állami szervek, és mint ilyenek közhatalmat gyakorolnak, ebből következően nincs az alkotmányjogi panasz eljárásokban indítványozói jogosultságuk, az alkotmányjogi panasz az egyedi ügyben a természetes személyek – és kivételesen a közhatalmat nem gyakorló szervezetek – állammal szembeni alapjogvédelmének az eszköze (Potje, 2019, 14). Kezdetben azokat az alkotmányjogi panaszokat, amelyeket hatósági jogkörrel rendelkező állami szervek nyújtottak be, visszautasították,²² azzal az indokkal, hogy az alkotmányjogi panasz az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok védelmére szolgál, és államhatalommal szemben alkotmányos garanciákat teremtsenek az állampolgár, az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására.²³ A végső következtetés az volt, hogy közhatalmi állami szervnek nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő alapvető joga, amely feljogosítaná alkotmányjogi panasz előterjesztésére.²⁴ Az Alkotmánybíróság elsődlegesen korábbi döntései mentén vezette le a közhatalmat gyakorló szervek indítványozási jogosultságának tilalmát. Később a 3317/2012. (XI. 12.) AB végzés megállapította, hogy a közhatalom gyakorlására jogosult állami szervnek vagy annak vezetőjének ebben a minőségében alkotmányos kötelezettsége áll fenn az alapjogok védelmére, ennél fogva a közhatalommal szemben alapjogi sérelem nem érheti, így alkotmányjogi panasz benyújtására sem jogosult. A változást az hozta meg, hogy az teret engedett az önkormányzat alkotmányjogi panasz benyújtásának annak okán, hogy azt nem mint közhatalmat gyakoroló szerv, hanem mint az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló jogvita ügyben mellérendelt jogalanyként és nem a közhatalom gyakorlójaként járt el.²⁵ A végzéshez fűzött és Pokol Béla alkotmánybíró tollából származó különvélemény megragadta a lényegét és lefektette, hogy a helyi önkormányzatokat tulajdonképpen kirekesztették az alkotmányjogi panasz benyújtásának jogától és megfosztották őket az Alaptörvényben biztosított jogaik alkotmánybírósági védelmétől. Az Alkotmánybíróság később²⁶ több feltétel fennállása

²¹ 56/1996. (XII. 12.) AB határozat, ABH, 204

²² 23/2009. (III. 6.) AB határozat, ABH, 174

²³ 65/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH, 289

²⁴ 23/2009. (III. 6.) AB határozat, ABH, 174

²⁵ 3149/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [18]

²⁶ 3032/2017. (III. 7.) AB végzés, 3048/2017. (III. 20.) AB végzés, 3248/2018. (VII. 11.) AB végzés, 3108/2017. (V. 8.) AB végzés, 3148/2017. (VI. 8.) AB végzés, 3269/2017. (X. 19.) AB végzés, 3013/2018. (I. 22.) AB végzés, 3158/2018. (V. 16.) AB végzés, 3164/2018. (V. 16.) AB végzés.

esetén elismerte az önkormányzatokat mint alkotmányjogi panasz benyújtására jogosult szervezeteket az alábbi vizsgálandó kérdések szerint:

- milyen jogviszonyból ered az igény, abban milyen pozíciót foglal el,
- milyen az Alaptörvényben biztosított jog természete, azaz, hogy az alkotmányos jogvédelem alapjául az önkormányzat által az indítványában felhívott alaptörvényi rendelkezés természeténél fogva megillette-e az önkormányzatot (Potje, 2019, 19).

Az Abtv. nem ismer olyan eljárástípust, ami kifejezetten az önkormányzatokra, esetleg állami szervek egymás közötti fellépésére vonatkozna. Ellenben sem az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja, sem az Abtv. 26–27. §-ai nem tartalmaznak olyan rendelkezést, amely korlátozná vagy kizárná a helyi önkormányzatok indítványozói jogosultságát.²⁷ Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése mindezek alapján olyan hatásköröket tartalmaz, amelyeket a helyi önkormányzatok esetében az alkotmányjogi panaszok szempontjából Alaptörvényben biztosított jogként szükséges értelmezni (számos közülük egyes alapjogok önkormányzatokra vonatkozó átültetése), ugyanis megsértésük esetén éppen az Alaptörvény által biztosítani hivatott autonómia szenved csorbát. Ezen hatáskörök sérelmére (további feltételek teljesülése esetén) a helyi önkormányzatok alkotmányjogi panaszt alapíthatnak. Ezek a hatáskörök ugyanakkor nem azt jelentik, hogy a helyi önkormányzatok kizárólag ezen hatáskörsoportok sérelmére hivatkozhatnak, hanem ellenkezőleg: ezen hatáskörsoportok sérelmére kizárólag a helyi önkormányzatok hivatkozhatnak, miközben adott esetben más, Alaptörvényben biztosított jogok is megillettek őket, ahogyan ezt az Alkotmánybíróság a fent idézettek szerint több alkalommal meg is állapította.²⁸ Az alábbi táblázat szemlélteti, hogy mely jogsérelemre hivatkoztak az önkormányzatok.

AB határozat/végzés száma	Alapjog/hatáskörsoport hivatkozása	Alapjog/hatáskörsoport megnevezése
4/1993. (II. 12.) AB hat.	Alkotmány 44/A § (1) bek. b) pont	gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozhat
56/1996. (XII. 12.) AB hat.	Alkotmány 42. §, 43. § (1)-(2) bek., 44/A §	helyi önkormányzás joga, helyi önkormányzatok alapjai
3149/2016. (VII. 22.) AB végzés	Alaptörvény 33. cikk (1) bek.	a helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja
3032/2017. (III. 7.) AB végzés	Alaptörvény 32. cikk (1) bek. h)	dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről
3048/2017. (III. 20.) AB végzés	Alaptörvény 32. cikk (1) bek. a)	rendeletet alkot
3108/2017. (V. 8.) AB végzés	Alaptörvény 32. cikk (6) bek.	a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja
3148/2017. (VI. 8.) AB végzés	Alaptörvény 32. cikk (6) bek.	a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását /szolgálja
3269/2017. (X. 19.) AB hat.	Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bek.	a törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes, diszkrimináció tilalma.
IV/01224/2017.	Alaptörvény 32. cikk (1) bek. d), e) f) pont	meghatározza szervezeti és működési rendjét; gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat; meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik
3013/2018. (I. 22.) AB végzés	Alaptörvény 32. cikk (6) bek.	a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja

²⁷ 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat [33]

²⁸ 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat [35]

3164/2018. (V. 16.) AB végzés	Alaptörvény 32. cikk (1) és (6) bek.	helyi önkormányzatok feladatai, a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja
3158/2018. (V. 16.) AB végzés	Alaptörvény 31. cikk (2) bek.	a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről törvényben meghatározottak szerint helyi népszavazást lehet tartani
3248/2018. (VII. 11.) AB végzés	Alaptörvény 32. cikk (1) bek. e) pont	gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat
3311/2019. (XI. 21.) AB hat.	Alaptörvény 32. cikk (1) bek. d), e), f), g) pont	meghatározza szervezeti és működési rendjét; gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat; meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik; e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat
8/2021. (III. 2.) AB hat.	Alaptörvény 32. cikk (1) bek. e)	gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat

1. számú táblázat: A helyi önkormányzatok által benyújtott alkotmányjogi panaszok tárgykörei (saját szerkesztés)

A felvázolt és a helyi önkormányzatok által indítványozott döntésekből levonható következtetés, hogy többségében a tulajdonosi joggyakorlással, az önálló gazdálkodással kapcsolatban éltek alkotmányjogi panasszal. Véleményem szerint ugyanis e vonatkozásban mutatkozik meg legszignifikánsabban a helyi önkormányzatok önrendelkezése és talán ez az a terület, amely érzékenyen érinti a településeket, legyen szó a központi költségvetési támogatások célhoz kötöttségéről, vagy a beérkező helyi adók felhasználásáról, esetleges átcsoportosításáról. A bemutatott esetekben az indítványok mindegyikét elutasította, illetve visszautasította az Alkotmánybíróság, ugyanakkor döntéseivel értelmezte az „önkormányzati jogok” és autonómia fogalmát. Érdemi változás a rendszerben nem következett be, csupán magyarázatot adott a kialakult helyzet orvoslására. Azzal, hogy a jogalkotó lehetőséget teremtett alkotmányjogi panasz benyújtására, csupán látszólagos biztosítékául szolgál az önkormányzati alapjogok biztosításának, tehát nem állítható, hogy a hatékony jogvédelem elve érvényesül.

3. Az önkormányzati autonómia polgári jogi megközelítésben

Amennyiben a helyi önkormányzatok autonómiáját más aspektusból szeretnénk megközelíteni, a polgári jog az a terület, ahol az értelmet nyerhet. Figyelembe véve, hogy az önkormányzatok jogi személyek és számos esetben a magánjog szereplőiként is részt vesznek különböző jogügyletekben, így a Ptk. rendelkezései alkalmazandóak az Möt. mellett. Elsődlegesen azonban azt szükséges tisztáznunk, hogy a helyi önkormányzat pontosan milyen helyet foglal el a jogi személyek csoportjában.

3.1. Jogi személy vs. közjogi jogi személy

A szakirodalom megkülönbözteti a polgári jogi értelemben vett jogi személyeket és az ún. közjogi jogi személyeket (Papp, 2014, 158). Az előbbi vonatkozásában saját névvel, székhellyel, tagjaitól, illetve alapítójától elkülönített vagyonnal, valamint az ügyvezetését és képviselését ellátó szervezettel kell rendelkeznie a szervezetnek.²⁹ Utóbbira nincs jogszabályi definí-

²⁹ Ptk. 3:1 § (5) bekezdés.

ció, ugyanakkor megállapítható, hogy valamely közfeladat ellátására, teljesítésére hozza létre a közjog, ahogyan az megjelenik Dr. Vörös Imrének, a 63/1994. (XII. 22.) AB határozathoz fűzött párhuzamos véleményében.³⁰ A közjogi jogi személyiség „tudományos segédfogalom”, a polgári jogi értelemben vett jogi személyiség specializációja (Siket, 2014, 3), amely egyrészt kifejezi az államhoz való viszonyt, az államtól való viszonylagos elkülönültséget, az államhoz, a kormányhoz való viszonyában kifejeződő autonómiát, az állam felügyeleti jogának fenntartása mellett. Ezzel egyidejűleg a közjogi személy a magánjog alanyaként teljes körű jogi személyiséggel rendelkezik (Berényi, 1998, 94).

Berényi Sándor álláspontja szerint a közjogi személy tehát ugyanazt jelenti, mint a polgári jogi személy: a jogképesség, a jogalanyiség elismerését, és pedig mind közjogi, mind magánjogi tekintetben (Berényi, 1998, 94).³¹ Petrik Ferenc értelmezésében a közjogi személy alatt közhatalmat gyakorló szerv (szervezet) értendő, mely a közjog alanya, és mint ilyen a közjog körébe tartozó kötelező erejű aktusok kibocsátására jogosult (Petrik, 2001, 585). Patyi András elutasítja a közjogi személy kategóriáját, véleménye szerint a jogi személy polgári jogi kategória (Pati, 2009, 65, 75). Kilényi Géza szerint a közjogi jogi személy egy gyűjtőfogalom, több jogágot (alkotmányjog, közigazgatási jog, pénzügyi jog) fog össze, amelyben valamely állami szerv feljogosítja az ebbe a körbe tartozó szerveket közhatalom gyakorlására és az ehhez kapcsolódó állami feladatok létrehozására (Kilényi, 2006, 465). Papp Tekla akként ragadta meg a közjogi jogi személyeket, hogy nem egy külön jogi személy kategóriaként értelmezte, hanem kifejtette: a kifejezés jogági determináltságra utal: a magánjogi jogviszonyokban résztvevő jogi személyek közjogi normák által szabályozott közjogi jogviszonyok alanya is ebben. Azaz a magánjogtól eltérő jogág jogalanyainak jogi személyiséggel rendelkező halmazát jelentik, melyekre alkalmazni kell a Ptk. jogi személyekre vonatkozó általános szabályait (Papp, 2017, 127).

Jómagam azokkal a szerzőkkel értek egyet, akik nem tesznek különbséget a polgári jogi értelemben vett és a közjogi jogi személyek között. Véleményem szerint a jogi személy ugyan magánjogi kategória, de egyfajta összefoglaló neve is a szervezeteknek. Erre ad választ az Möt. is, amikor kimondja, hogy a Ptk. jogi személyekre vonatkozó rendelkezéseit kell a törvényben foglalt eltérésekkel alkalmazni,³² tehát a Ptk. a keretszabályozását adja a fogalomnak, tartalmát azonban egy másik jogszabály tölti meg, attól függetlenül, hogy a helyi önkormányzatok nem mindig a közjog alanyaként szerepelnek egyes jogviszonyokban.

3.2. Önkormányzati autonómia mint „anyajog”

Tudjuk, hogy a Ptk. a magánjogi jogviszonyokat hivatott szabályozni, aminek alanyai éppúgy lehetnek természetes személyek, mint (köz)jogi személyek, tehát helyi önkormányzatok is. Ők szintén jogképesek: jogaik és kötelezettségeik lehetnek, amelyek jellegüknél fogva nem csupán az emberhez fűződnek, illetve személyhez fűződő jogokkal rendelkezhetnek. Ahhoz, hogy beazonosítható legyen és megértsük, miként kezelhető egyfajta személyhez fűződő jogként az autonómia, a fogalmat ebben a vonatkozásban is értelmezni szükséges.

³⁰ Ekkor ugyanis az Alkotmány 44/A. §-a még deklarálta az önkormányzati alapjogokat, ma már mindezt sem az Alaptörvényben, sem az Möt. expressis verbis már nem találjuk meg.

³¹ A közjogi jogi személyek megítélésével kapcsolatban eltérő álláspontok születtek: a komplex jogalanyiságot elfogadók – ld. Sárközy (1985) – és ennek ellenkezőjét – ld. Kilényi (2006) – vallók.

³² Möt. 41. § (1) bekezdés.

Amennyiben a természetes személyek személyiségi jogának „anyajoga” az emberi méltóság (Koltay, 2017, 268–269),³³ úgy a helyi önkormányzatoké az autonómia. A továbbiakban párhuzamot vonok e két meghatározás között, amin keresztül bizonyítást nyerhet a fenti állítás.

Az emberi méltósághoz való alkotmányos alapjognak Sólyom László szerint két funkciója van: az önrendelkezés és az egyenlőség. Előbbi azt fejezi ki, hogy van egy abszolút határ, amelyen sem az állam, sem más emberek kényszerítő hatalma nem terjedhet túl, utóbbi pedig az egyenlő jogképességet, azaz a formálisan egyenlő esélyt jelenti.³⁴ Mindezt levetítve a helyi önkormányzatokra azt jelenti, hogy az önrendelkezést tiszteletben kell tartania mind az államnak, mind más embereknek (itt szervezeteknek). Az egyenlőség vonatkozásában az Ötv. mondta ki, hogy a törvényben biztosított jogok minden helyi önkormányzat tekintetében egyenlőek,³⁵ amit már az MÖtv. nem tartalmaz, de rendelkezéseiből levonható ugyanez a következtetés. Tovább folytatva fenti analógiát, az emberi méltósághoz való jogot az egyén autonómiájának védelmére lehet felhívni, ha az adott tényállásra a nevesített alapvető jogok egyike sem alkalmazható.³⁶ Azaz a helyi önkormányzatok életében, amennyiben nem található megfelelő alapvető jog – márpedig ilyenrel jelenleg nem rendelkeznek kifejezetten –, akkor végeredményben az autonómia lehet a válasz.

Az önkormányzatok alapvető hatásköri jogai és az egyén alapjogai között az alábbi alapvető különbségek állapíthatók meg:

- 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;
- az önkormányzati jogok védelmére az ombudsman védelmi fellépése nem terjed ki (Verebélyi, 1996, 65; Varga, 2021, 5).

3.3. Önkormányzati autonómia mint személyiségi jog

A Ptk. hatálybalépésével új alapokra helyezték a személyiségi, illetve személyhez fűződő jogok védelmét, függetlenül attól, hogy természetes személyről vagy jogi személyről van szó (Vékás, 2021, 107). Utóbbi vonatkozásában nyilvánvalóan nem beszélhetünk olyan személyhez fűződő jogról, amely természeténél fogva kizárólag a természetes személyeket illetik meg, így magától értetődő, hogy egy jogi személy kapcsán értelmezhetetlen például az élet, a testi épség és egészség megsértése. Noha köztudott, hogy a jogi személyeket természetes személyek alkotják, ők ebben a viszonyban sem utóbbi, hanem előbbi képviseletében, és a hozzá kapcsolódó jogok és kötelezettségek gyakorlójaként, illetve teljesítőiként vesznek részt. A Ptk. példálózó jelleggel határozza meg azokat a személyhez fűződő jogokat, amelyek adott esetben egy jogi személyt is megillethetnek – ilyen például a jóhírnév védelme vagy a névviseléshez való jog. A joggyakorlat többségében ezen személyhez fűződő jogok védelme esetén hozott döntéseket,³⁷ azonban a Ptk. imént idézett rendelkezéseinek meghatározásánál akként sorolja fel a nevesített szemé-

³³ 8/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH, 42

³⁴ 23/1990. (X. 31.) AB határozathoz fűzött különvélemény.

³⁵ Ötv. 4. §.

³⁶ 58/2001. (XII. 7.) AB határozat, ABH, 527

³⁷ Ld.: 3165/2021. (IV. 30.) AB határozat, BH 1993. 294., BH 1993. 22.

lyiségi jogokat, hogy a „különösen” fordulatot alkalmazza, ezzel is utalva arra, hogy a felsorolás nem teljes, tehát a Ptk.-ban egyébként nem nevesített, de természetéből adódó személyhez fűződő jogot is védelemben részesít. A személyiségi jog alapjog, ahogyan azt az Alkotmánybíróság is megállapította³⁸ a természetes személyek vonatkozásában. Felmerül a kérdés: a jogi személyeknek – helyi önkormányzatoknak – lehet-e ilyen alapjoguk?

Az előző fejezetben már ismertetett önkormányzati alapjog kapcsán (és kiegészítéseképpen) az Alkotmánybíróság korábban rámutatott, hogy a közhatalmat gyakorló állami szervnek nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő alkotmányos alapjoga,³⁹ még akkor sem, ha jogi személy.⁴⁰ Később azonban alaptörvényi szintre emelte a jogalkotó és elismerte, hogy törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.⁴¹ Ezen álláspontot támasztja alá, hogy például a jóhírnévhez való jog megsértésének esetében a jóhírnév védelme, mint személyiségi jog a jogi személy állami szervet is megilleti.⁴² Emellett deklarálta, hogy a helyi önkormányzat nem minősül a maga egészében kivettnek a polgári jogi személyiségvédelem köréből, a jó hírnév védelme a helyi önkormányzatot is megilleti.⁴³

Értelmezhető-e akkor személyhez fűződő jogként az önkormányzati autonómia? Egy adott szervezet Ptk.-ban nem nevesített személyhez fűződő jogának megjelenéséhez és későbbiekben történő alkalmazásához a társadalmi, gazdasági folyamatok és nem utolsósorban a jogalkalmazó szükségesek. A jóhírnévhez és névviseléshez való jog védelmén túl az önkormányzatok személyhez fűződő jogainak megsértésével és védelmével kapcsolatban kutatásom során nem találtam egyéb döntést. Ennek oka az, hogy az önkormányzatok – tekintettel arra, hogy közhatalmat gyakorolnak – alapjogi jogviszonyok alanyai nem lehetnek, csupán kötelezeti státuszban szerepelhetnek. Ezen túlmenően, amennyiben mégis sérelmet szenvednek, a sérelmet szenvedett szerv jogainak meg kell hajolnia a vele konfliktusba került alapjog előtt, tehát egy személy személyiségi joga elsőbbséget élvez a közhatalmi szerv személyhez fűződő jogaival szemben. Ráadásul, amennyiben valaki más alapjog-gyakorlás folytán szenved sérelmet az önkormányzat az egyébként őt megillető személyiségi jogát illetően, azt a jog nem védi. Ékes példája ennek, ha egy állampolgár folyamatosan közérdekű adatigényléssel fordul a helyi önkormányzathoz, ami nem hivatkozhat személyhez fűződő jogainak – nevezetesen személyes adatainak (közadatainak) – megsértésére, mert a helyi önkormányzatok által törvényben meghatározottak szerint kezelt adat közadat, amelynek megismeréséhez közérdek fűződik.⁴⁴ A Kúria továbbá abban foglalt állást, hogy egy költségvetési rendelet elfogadása során nem áll fenn a személyhez fűződő jogok védelme, sőt, a közérdekű adatok megismerhetősége sérült inkább az önkormányzati rendelet illetően történő megalkotásakor.⁴⁵

Görög Márta abban látja a megoldást, hogy a jogi személy személyhez fűződő jogi jogalanyiségének vizsgálatánál a jogi személy jogi elismeréséből, elismertségéből kell kiindulni (Gö-

³⁸ 8/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH, 42

³⁹ 23/2009. (III. 6.) AB határozat, ABH, 174

⁴⁰ 3307/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [7]

⁴¹ Alaptörvény I. cikk (4) bekezdés.

⁴² 3217/2017. (IX. 13.) AB végzés, Indokolás [17]

⁴³ 3217/2017. (IX. 13.) AB végzés, Indokolás [15]

⁴⁴ Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 3. § 5. pont.

⁴⁵ Köf.5.040/2013/4. számú határozat.

rög, 2011, 570). A helyi önkormányzatok jogi személyként történő jogi elismerése az Möt.-ben megtörtént. A személyhez fűződő jogok ”mélysége és terjedelme” – többek között – a jogi személyeket érő jogsértések kapcsán „mérhetőek” és értékelhetőek (Görög, 2011, 570).

Amennyiben az autonómiára mint személyhez fűződő jogra tekintünk, mely jogsérelemre hivatkozhatnának a helyi önkormányzatok? Vitathatatlan, hogy az önkormányzati ügyek kulcsfogalma az autonómia (Sólyom, 2001, 774). A döntési önállóság kérdéskörében azt gondolom, hogy jogsérelem kevés esetben valósulhat meg, ugyanis a képviselő-testület által meghozott normatív, illetve egyedi határozatok, továbbá a megalkotott önkormányzati rendeletek a szervezeten belül keletkeznek egy adott ügy, probléma vagy közfeladat megoldására, megszerzésére és ellátására. A kívülről érkező döntések szabályozott rendben szabnak határt az önkormányzat aktusaival szemben, kiváltképpen az önkormányzati rendeletek Kúria, illetve Alkotmánybíróság általi felülbírálatát illetően. A szervezeti autonómiát érintve a közös önkormányzati hivatalok létrehozása vonatkozásában felmerülhet olyan jogsérelem, amely esetén helye van jogorvoslatnak, ez azonban kíván némi magyarázatot. Az Möt.v. szerinti feltételek⁴⁶ fennállásakor kötelező létrehozni a közös önkormányzati hivatalt, csupán a fentiekben már említett kormányhivatal által történő kijelölést tartalmazó döntéssel szemben indítható közigazgatási per, a kötelező szervezeti rendszer kialakításával összefüggésben nem. A korábban működő egy település – egy önkormányzat elve megszűnt és többek között költségvetési (értsd: takarékosági) szempontból kerültek felülvizsgálatra az önkormányzatok és hivatalaik. A funkcionális autonómia, azaz a közfeladatok megszervezésének és biztosításának szabad joga szintén vethet fel kérdéseket. Az elmúlt években tapasztalható recentralizációs törekvések nyomán számos feladat került át egyrészt a 2013-ban létrejött járási hivatalokhoz, másrészt több, egyébként helyben biztosítható és a szubszidiaritás elvét megvalósító feladatok gazdája az állam lett. Ezzel összefüggésben a pénzügyi-gazdálkodási autonómia területén realizálódhat véleményem szerint leginkább jogsérelem. Az önkormányzat számos esetben alanya polgári jogi jogügyleteknek, ahol mellérendelt pozícióban van, kilépve közhatalmat gyakorló funkciójából. A szerződési szabadság, a saját vagyonnal való gazdálkodás olyan, önkormányzathoz tapadó alapjog, amely már túlmutat a közjogi normákon és mindinkább a magánjogi szabályok alkalmazását helyezi kilátásba. Amennyiben tehát ilyen helyzetben van az önkormányzat és észleli önállóságának sérelmét, úgy megnyílhat(na) a bírói jogvédelem egy másik útja, ahol az autonómia speciális személyhez fűződő jog lehetne. A valóság azonban nem ezt tükrözi. A különleges gazdasági övezetek létrehozásával⁴⁷ elvontak önkormányzati tulajdonú ingatlanokat, továbbá a helyi iparüzési adó kivetési jogát a bevételekkel együtt. Napjaink problematikáját pedig az önkormányzati tulajdonban lévő ingatlanok egyház felé történő ingyenes átadása okozza. Az erről szóló törvény ugyanis kimondja, hogy az egyház igényelheti az eredetileg is közvetlenül hitéleti, szakrális célokra épített, állami vagy önkormányzati tulajdonban álló ingatlan vagy ingatlanhányad ingyenes egyházi tulajdonba adását,⁴⁸ amiről a képviselő-testületnek döntenie kell. A jogszabály nem ad arra lehetőséget, hogy nemleges válasz szülessen, az pontosan meghatározza, hogy az ingatlan átadásának meg kell történnie. A jelenleg működő vagyonhasznosítás, azaz hogy az önkormányzat tulajdonjoga biztosított, csupán használatra, vagyonkezelésbe adja át az adott szervezetnek vagyonát egy mára már bevált gyakorlattá nőtte ki magát. Ameny-

⁴⁶ Möt.v. 85. §.

⁴⁷ A veszélyhelyzettel összefüggésben a nemzetgazdaság stabilitásának érdekében szükséges intézkedésekről szóló 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet.

⁴⁸ Az egyházakat érintő egyes törvények módosításáról szóló 2022. évi LXXVIII. törvény.

nyiben azonban a teljes, érintett vagyonelem átadásra kerül – ráadásul ingyenesen –, azzal az önkormányzatok hatalmas vagyonvesztésnek lehetnek tanúi, amivel – hasonlóan a különleges gazdasági övezetek kijelölésénél – veszélybe kerülhet működésük és a kötelező feladataik ellátása. Jogorvoslati lehetőség természetesen itt sem biztosított.

4. Mi lehet a megoldás?

A helyi önkormányzatok előtt jogaik védelmének biztosítására két út áll: alkotmánybírói és bírósági. Utóbbi esetén a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának 11. cikke is konstataálja, hogy a helyhatóságok jogosultak bíróság előtti jogorvoslatra annak érdekében, hogy szabadon gyakorolhassák a hatásköreiket, és tiszteletben tartsák az alkotmányban vagy nemzeti jogszabályokban lefektetett helyi önkormányzat alapelveit. Ez magában foglalja, hogy a helyi önkormányzatot megilleti a bíróság előtti jogvédelem bármely jogi személyiséggel rendelkező szervezettel szemben, amely megsérti hatáskörét, illetve autonómiáját (Siket, 2020, 177). Az Európa Tanács Helyi és Regionális Kongresszusa 2013-ban elvégzett monitoring eljárását követően ajánlásában lefektette, hogy az önkormányzatok számára csupán korlátozott mértékben biztosított, hogy bírósághoz forduljanak hatásköreik tiszteletben tartása érdekében, valamint nem áll rendelkezésre az önkormányzati alapjogok gyakorlásának hatékony bírói védelme és jogorvoslati lehetőség (Siket, 2020, 163, 164).

A helyi önkormányzatok által indítható bírói úton történő jogvédelem lehetőségeit az Mötv. tartalmazza. Ilyen például a fővárosi/vármegyei kormányhivatal által kiszabott törvényességi felügyeleti bírságot megállapító határozattal szembeni jogorvoslat,⁴⁹ ha az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettség határideje eredménytelenül telt el, vagy a határidőben történő teljesítés elmaradásának reális veszélye fennáll, a kormány a kötelezettséggel összefüggő beruházás megvalósításáról saját hatáskörben gondoskodhat – az erről szóló határozattal szembeni jogorvoslat,⁵⁰ közös önkormányzati hivatalok kormányhivatal által történő kijelölése tárgyában született döntésével szembeni jogorvoslat,⁵¹ a területszervezési eljárás kapcsán, ha az önálló község alapítására irányuló kezdeményezés nem kerül felterjesztésre a miniszter által,⁵² továbbá ha a lakott terület rész átadására vonatkozó megállapodás megtagadása esetén,⁵³ illetve a társulás vitás kérdéseinek eldöntésében.⁵⁴

Tekintve, hogy a fent felsoroltakkal bezárult a kör a bírói jogvédelmet illetően, megfontolandó annak kibővítése a személyiségi jogi védelemmel. Jelenleg nem található olyan döntés, amely kimondottan az önkormányzati autonómia valamely eleme ilyen történő megsértésére reagálna, holott számos esetben magánjogi jogviszonyban vannak a felek. A Kúria egy 2017-es döntésében kimondta, hogy nem lehet „hintázni” a köz- és magánjogi jogviszonyok között, azaz mindig onnan kölcsönvenni egy-egy elemet, ahonnan célszerűbbnek látszik(...), ha a köz-

⁴⁹ Mötv. 141. § (6) bekezdés.

⁵⁰ Mötv. 16. § (2) bekezdés.

⁵¹ Mötv. 85. § (3b) bekezdés.

⁵² Mötv. 98. § (5) bekezdés.

⁵³ Mötv. 102. § (4) bekezdés.

⁵⁴ Mötv. 92. §. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az önkormányzat által felvenni kívánt hitelhez vagy egyéb kötelezettségvállaláshoz a Kormány engedélye szükséges, amely elutasító döntéssel szemben nem biztosít a jogalkotó jogorvoslatot, noha az a gazdálkodási autonómia körében merül fel.

hatalmi szereplő diktálni tudja a szerződési feltételeket, akkor a másik megállapodó fél számára közjogi garanciákat kell biztosítani, mindenekelőtt jogorvoslati formában.⁵⁵ Ebből véleményem szerint az következik, hogy külön szükséges választani a helyi önkormányzatok közjogban és magánjogban betöltött szerepét. Míg előbbi alapvetően az államszervezetten belüli pozícióját, jogállását és működésének keretrendszerét hivatott szabályozni, közhatalmi jellegét erősítve, addig utóbbi – a működésorientáltság fókuszba helyezésével – a közfeladatok hatékony megszervezésére és ellátására helyezi a hangsúlyt, azaz az önkormányzati autonómia ebben a vonatkozásban új értelmet nyer: a közjogból magánjogi autonómiává alakul át, ahol fokozottan érvényesül a mellérendeltség, a szerződési szabadság, és ahol egyaránt értelmezhető a szervezeti, szabályozási, funkcionális és pénzügyi-gazdálkodási önállóság, ehhez pedig társulhat a személyhez fűződő jogok védelme is.

5. Összegzés

A helyi önkormányzatok meghatározó elemei az államszervezetnek, nélkülük a decentralizált feladatellátás, közszolgáltatások megszervezése értelmét vesztené. A helyi önkormányzatok nélkülözhetetlen építőkövei a demokraciának, ahol a lakosság, kifejezésre juttatva akaratát, közvetett módon gyakorolja hatalmát. A helyi önkormányzatok a közigazgatás szerves részei, amiben megtestesül – többek között – az ügyek megfelelő és az állampolgárokhoz legközelebb eső szinten történő ellátása. Hogy miért fontosak a helyi önkormányzatok, arról a sort hosszasan lehetne folytatni. Hogy miért változott meg szerepük az elmúlt években, arról értekezések végeleáthatatlan sora ír. Hogy hogyan valósul meg jogaik védelme, arra jelen tanulmány vállalkozott, felvillantva egy szokatlan, ám megfontolandó lehetőséget. A helyi önkormányzatok jogainak alkotmánybírói és bírósági védelme ugyan biztosított a törvény által, de véleményem szerint egyik sem veszi figyelembe ténylegesen, hogy mekkora jelentőséggel bír egy-egy alapjog/hatáskörsoport tiszteletben tartása. A recentralizáció megvalósulását mutatták az alkotmánybírói döntések, amiben többször a pénzügyi-gazdálkodási autonómia kérdésköre volt meghatározó, védelmet azonban ez sem nyújtott. Egy alternatív megoldás, az autonómia mint a helyi önkormányzatokat megillető különleges személyhez fűződő jogként való értelmezése új irányt vehet e téren. Az Alkotmánybírói döntésében deklarálta, hogy kizárólag akkor vehető igénybe alkotmányjogi panasz, ha az önkormányzat nem mint a közhatalom gyakorolójaként, hanem mint mellérendelt jogalanyként áll az adott védendő hatáskörsoport mögött. Amennyiben tehát ebből a megállapításból indulunk ki, akkor (köz)jogi jogi személyként, mellérendelt jogviszonyban őt is megillettek a személyhez fűződő jogok, ezáltal bírósági védelemben részesülhet, nem csak és kizárólag a törvényben meghatározott esetekben. A természetes személyek emberi méltóságához való alapjoga analógiájára a helyi önkormányzatok „anyajoga” az autonómia lehet, melynek sérelmére hivatkozva akár a Ptk.-ban nevesített szankciók valamelyike alkalmazásra kerülhet. Jogvédelem ide vagy oda, a helyi önkormányzatok nem kívánnak mást: legyen béke, szabadság és egyetértés.

⁵⁵ Köf.5.033/2017/4. számú határozat [51]. A köz- és magánjogi jogviszonyok közötti „hintázásról” lásd: Siket (2021).

Hivatkozások

- Árva Zs. (2022). Adalékok az autonómia fogalom értelmezési lehetőségeihez a magyarországi modellváltás tükrében. *KözigazgatásTudomány*, 2(2), 5–21. <https://doi.org/10.54200/kt.v2i2.40>
- Auer Á. (2021). Hol a határ? Közszolgáltatási szerződések köz- és magánjog határán. In Kis N., & Peres Zs. (Eds.), *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Máthé Gábor tiszteletére: Labor est etiam ipse voluptas* (pp. 37–48). Ludovika Egyetemi Kiadó. Online: http://real.mtak.hu/131157/1/MG80_Auer.pdf
- Balázs I. (2012). Az autonómia-felfogás változása az új magyar helyi önkormányzati szabályozásban. *Állam- és Jogtudomány*, 53(2–3), 213–241. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/1546314>
- Berényi S. (1998). A közigazgatás intézményrendszere. In Ficzer L. (Ed.), *Magyar közigazgatási jog. Általános rész* (1. kiadás) (pp. 88–128). Osiris.
- Brunner, G., & Küpper, H. (2004). Európai autonómia-megoldások: a kisebbségi önkormányzatok autonómia-modelljeinek tipológiája. *Magyar Kisebbség*, 9(1–2), 466–496. Online: <https://bit.ly/3JdNoBP>
- Dobos B. (2018). Identitás-meghatározások a közép- és délkelet-európai személyi elvű kisebbségi autonómiában. *Állam- és Jogtudomány*, 59(3), 3–26. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/5301345>
- Fábián A. (2016). A helyi önkormányzat (nem jogi) fogalmáról. *Új Magyar Közigazgatás*, 9(4), 35–40. Online: <https://bit.ly/3qIntvP>
- Fazekas M. (Ed.). (2014). *Közigazgatási jog. Általános rész I.* ELTE Eötvös.
- Görög M. (2011). A jogi személy személyi értéke. *Jogtudományi Közlöny*, 66(11), 569–574.
- Heintze, H–J. (1998). On the Legal Understanding of Autonomy. In M. Suksi (Ed.), *Autonomy: Applications and Implications* (pp. 7–32). Brill.
- Hoffman I. (2015). *Gondolatok a 21. századi önkormányzati jog fontosabb intézményeiről és modelljeiről - A nyugati demokráciák és Magyarország szabályozásainak, valamint azok változásainak tükrében.* ELTE Eötvös.
- Józsa Z. (2014). *A közigazgatási szerv és szervezet, szervtípusok; a közigazgatási szervezet felépítésének általános elvei.* NKE. Online: <https://bit.ly/3CpFTUq>
- Kilényi G. (2006). A közigazgatási szervek jogi személyiségének problémái. *Magyar Közigazgatás*, 56(8), 449–468.
- Koltay, A. (2017). Az „általános személyiségi jog” azonosítása felé. Alkotmányjogi, magánjogi és büntetőjogi vizsgálódás. In Koltay A., & Török B. (Eds.), *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején* (pp. 267–296). Wolters Kluwer. Online: <http://real.mtak.hu/98867/1/Koltay-altalanosszemelyisegijog.pdf>
- Magyary Z. (1930). *A magyar közigazgatás racionalizálása.* Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- Magyary Z. (1942). *Magyar közigazgatás.* Magyar Királyi Egyetemi Nyomda.
- Miklós Zs. (2010). Autonómia: elmélet és gyakorlat. *Tér és társadalom*, 24(3), 75–91. <https://doi.org/10.17649/TET.24.3.1329>
- Nagy M. (2009). Közjogi jogalanyiságról a köztisztviselők körében. *Jogtudományi Közlöny*, 64(4), 190–192. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/6161011>
- Nagy M. (2017). A helyi- területi önkormányzatok és az Alaptörvény. *Közjogi Szemle*, 10(4), 16–27. Online: <https://bit.ly/3qG2qd8>

- Összefoglaló jelentés a közigazgatási perek eljárási kérdéseinek elemzéséről - Az önkormányzati jogok bírósági védelme 6. melléklet
 Online: <https://bit.ly/3P7iCOH>
- Papp T. (2014). Vázlatos áttekintés a jogi személyről az új Polgári Törvénykönyv apropóján. *Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás*, 2, 150–159. Online: <https://bit.ly/42EppqGR>
- Papp T. (2017). Közjogi személy – jogi személyi kategória? In Szikora V., & Török É. (Eds.), *Ünnepi tanulmányok Csécsy György 65. születésnapja tiszteletére I.-II. kötet* (pp. 121–129). Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Online: <http://real.mtak.hu/83324/1/Cse-csyunnepikotet.pdf>
- Patyi A. (2009). A jogi személyiség egyes kérdései a közigazgatási szervezetben: létezik-e, s ha igen, micsoda a közigazgatási jogi személyiség? In Csefkó F. (Ed.), *A közigazgatási szervezetrendszer átalakítási kísérletei* (pp. 58–75). Jövő Közigazgatásáért Alapítvány.
- Patyi A. (2013). Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól. In Szoboszlai-Kiss K., & Deli G. (Eds.), *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére* (pp. 379–395). Universitas-Győr Nonprofit Kft. Online: <https://dfk-online.sze.hu/images/egyedi/bihari/patyi.pdf>
- Pálné Kovács I. (2008). *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg Campus.
- Petrétei J. (1995). Az önkormányzatok fogalmáról, jellegéről és alkotmányi szabályozásáról. *Jura*, 2(1), 6–15.
- Petrik F. (2001). Jogalanyok és jogi személyek az új Polgári Törvénykönyvben. *Magyar Jog*, 48(10), 577–587. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/4445759>
- Potje L. (2019). Az önkormányzatok indítványozói jogosultsága az újabb alkotmánybírósági döntések tükrében. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2, 12–20. Online: <https://bit.ly/3qKE7dY>
- Sárközy T. (1985). *A jogi személy elméletének alakulása. Vizsgálódás a komplex jogalanyiságról*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Siket J. (2014). *A Közigazgatási Szerv Jogalanyisága, közigazgatási szervek tevékenységi típusai, közigazgatási szervezetrendszer, szervezeti igazgatás*. NKE. Online: <https://bit.ly/46f7Xb9>
- Siket J. (2020). *A helyi önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon*. Iurisperitus.
- Siket J. (2021). Lehet-e „hintázni” a köz- és magánjogi jogviszonyok között? *A helyi közhatalom gyakorlója tulajdonosi szerepben*. *Forum: Acta Juridica Et Politica*, 11(3), 377–384. Online: <https://bit.ly/3qFPdB5>
- Sólyom L. (2001). *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris.
- Varga Á. (2020). Tűnődések az önkormányzati autonómia jelentéstartalmáról. *Jura*, 3, 89–100. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/4582426>
- Varga Á. (2021). Van-e jelentősége a helyi önkormányzáshoz való jog alapjogként való tételezésének? *Alkotmánybírósági Szemle*, 1, 2–9. Online: <https://bit.ly/43EHbXI>
- Vékás L. (2021). A Polgári Törvénykönyv első hét évéről. *Jogtudományi Közöny*, 76(3), 101–112. Online: <https://bit.ly/441FfZn>
- Verebélyi I. (Ed.). (1996). *Az önkormányzatiság alkotmányos alapjai. A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása*. KJK – MTA AJTI.