

Csűrös Gabriella^[1]: A helyi önkormányzatok és az Alkotmány a pénzügyi jog aspektusából

Debreceni Jogi Műhely, 2006. évi (III. évfolyam) 2. szám, (2006. április)

Történeti előzmények

A rendszerváltás jogi alapjainak megteremtése során „A Magyar Népköztársaság új Alkotmányának szabályozási koncepciója” (Koncepció I.) valamint a „Magyarország Alkotmányának szabályozási elvei” (Koncepció II.) a tanácsai önkormányzat szabályozásával is mélyrehatóan foglalkozott. Ezen Koncepciók szerint az új Alkotmánynak is önálló fejezetben kell szabályoznia a területi önkormányzatokat, amelyeket változatlanul a „tanácsok” elnevezéssel illettek, de az elnevezés új minőséget takart (a területi önkormányzatok képviselői szervei a tanácsok lettek volna)^[2]. Az 1989. évi XXXI. alkotmánymódosító törvény a Koncepciókban megfogalmazott korszerűsítési javaslatokhoz képest kismértékű módosítást hajtott végre: a tanácsok tagjainak mandátumát 5 évről 4 évre módosította, valamint a tanácsok hatáskörét érintő szabályokat változtatta meg. Az 1990. évi XI. törvény a tanácsokról szóló törvény elfogadási szintjét a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatához kötötte.

A helyi önkormányzati rendszer új alkotmányos alapjait az 1990. évi LXIII. törvény (és az ehhez kapcsolódó végrehajtási törvények) teremtették meg. Az alkotmánymódosító törvény az Alkotmányba „A helyi önkormányzatok” címmel új IX. fejezetet iktatott be. Az 1991. évi LXI. törvény az Alkotmány 41. § (2) bekezdését módosította, valamint kiegészítette azt két új rendelkezéssel a képviselő-testület megbízására és feloszlására vonatkozóan. [44.§ (2)-(4)]. Ezáltal nyerte el az Alkotmány IX. fejezete jelenleg hatályos szövegét. Az Alkotmány rendelkezései valamint a kapcsolódó törvényi szintű joganyag által létrehozott önkormányzati rendszer összhangban van a Helyi Önkormányzatok Európai Kartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezményvel, melyet hazánkban az 1997. évi XV. törvény 9. cikkelye hirdetett ki.

Az önkormányzatok alkotmányjogi státusza

Az önkormányzatok a modern polgári államban mindig Janus-arcúak: egyszerre tárgyai a közigazgatás szervezésnek és a helyi társadalom demokratikus hatalomgyakorlásának. A tanácsrendszer 1990-ben felváltó önkormányzatok autonómiájának alkotmányos garanciáját az 1949. évi XX. törvény IX. fejezete fekteti le. Az Alkotmánybíróság értelmezése alapján a helyi önkormányzati hatalom az államhatalom decentralizálásán és a választópolgárok helyi önkormányzathoz való alapjogán nyugszik [34/1993. (IV. 28) AB határozat].

A helyi önkormányzathoz való alapjog a népszuverenitásból fakadó jogosultság, azonban a két fogalom nem ugyanaz, különbség az alanyok körében van („a népszuverenitás alanya az ország választópolgárainak összessége, a helyi önkormányzás alapjoga pedig az egymástól közjogilag elkülönített települések és testületi egységek választópolgárainak közösségeit illeti meg”-101/B/2001. AB határozat).

Az Alkotmánybíróság szerint az Alkotmány az önkormányzatokat kiemelte az államigazgatás rendszeréből, és garanciákkal elválasztotta a végrehajtó hatalomtól, mintegy önálló hatalmi ágként (tényezőként) ismerve el.[55/1994. (XI. 10.) AB határozat]. Az Alkotmány tehát a Kormányval és az államigazgatási szervekkel szemben biztosítja a helyi önkormányzatok számára az autonómiát. A helyi önkormányzás és az államigazgatás elválasztása jól

tükröződik a polgármester jogának alkotmányi szabályozásában is, ugyanis az Alkotmány nem teszi őt a képviselői jogállással összeférhetetlen államigazgatási szerv dolgozójává [55/1994. (XI.10.) AB határozat]. A polgármester jogállásának szabályozása jó példa a közvetett demokrácia gyakorlására is, ugyanis az Alkotmánybíróság szerint nem alkotmányellenes az Ötv.-nek az a megoldása, miszerint a polgármesteri tisztség megszüntetésének esetei köréből az összeférhetetlenség megállapítását a választópolgárok által megválasztott képviselő-testület hatáskörébe utalta[3].

A helyi önkormányzathoz való jognak mindkét összetevője – a hatalom gyakorlása választott képviselő-testület útján, valamint a népszavazás – alapjognak minősül [18/1993. (II. 19.) AB határozat], a választópolgároknak a népszavazás és a népi kezdeményezés tehát olyan joga, amelyet az Alkotmány 8.§ (2) bekezdése alapján csak törvény korlátozhat, de annak lényeges tartalma nem korlátozható.

A jogforrási hierarchia alapján az Alkotmánybíróság több határozatban állapított meg alkotmánysértést akkor is, amikor a törvényi előírásokhoz képest (Ötv.) az önkormányzati rendeletek a helyi népszavazás gyakorlására szigorúbb feltételeket állapítottak meg (pl. a népszavazás eredményességéhez egyszerű többség helyett a választópolgárok 90%-ának azonos tartalmú szavazatát kívánta meg az önkormányzati rendelet). A helyi önkormányzathoz való jog biztosítására szolgál az alkotmányossági panasz intézménye is, amellyel a választópolgárok, valamint azok közössége élhet, ha úgy ítélik meg, hogy a képviselő-testület törvénysértő módon tagadta meg a helyi népszavazás kiírását, vagy a népszavazás során olyan törvénysértés történt, amely alkalmas az alkotmányban biztosított jogok gyakorlásának korlátozására, akadályozására [1047/H/1995. AB határozat].

A helyi önkormányzathoz való alapjog a képviselő-testületek irányában kötelezettséget is jelent, ugyanis az önkormányzati képviselő-testület működésének hiánya, az Ötv.-nek megfelelő működés tartós mellőzése, a működőképesség helyreállításának kilátástalansága ellentétes az Alkotmány 42. paragrafusával, valamint a 44.§(1) bekezdésével és a 44/A.§ képviselőtestületre vonatkozó, kötelezettséget megállapító rendelkezéseivel.

Az önkormányzathoz való jogot meg kell különböztetni a települési önrendelkezési jogtól. Míg az előbbi csak a törvényben szabályozott eljárásban a községi jogállást elnyert települések választópolgárainak közösségét illeti meg, addig az utóbbi az önálló község alakítását kezdeményező választópolgári közösséget, így ennek korlátozása nem esik ugyanolyan szigorú elbírálás alá. Az államnak jogában áll törvényben meghatározni a községi jogállás elnyerésének feltételeit, és dönteni a kezdeményezés tárgyában.

1949. évi XX. törvény 43.§ (1) A helyi önkormányzatok alapjogai (44/A.§) egyenlőek. Az önkormányzatok kötelezettségei eltérőek lehetnek.

(2) A helyi önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény határozza meg. Az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlása bírósági védelemben részesül, jogai védelmében az önkormányzat az Alkotmánybírósághoz fordulhat.

A 43. § (2) bekezdése nem hatásköri, eljárásjogi természetű, hanem a törvényhozással szembeni feladat-meghatározó szabály, ugyanis közvetlenül az Alkotmány ezen rendelkezése alapján az önkormányzatok nem fordulhatnak az Alkotmánybírósághoz, ezért a törvényalkotónak meg kellett határoznia a testülethez fordulás konkrét eseteit és módját.

Az alkotmány 43.§ (1) bekezdése csak a 44/A. §-sal együtt értelmezhető. A 43.§ (1) bekezdés az Alkotmány 44/A§-ában meghatározott alapjogok tekintetében fogalmazza meg az önkormányzatok egyenlőségét. Ezek az alapjogok az önkormányzatok számára biztosított autonómia alkotmányos garanciái. A további önkormányzati jogokat és kötelezettségeket más

törvények határozzák meg. Az önkormányzatok alapjoga körüli szakmai viták között szerepel az a problémakör is, hogy míg a 43.§ (1) bekezdés egyértelműen jelzi, hogy az önkormányzatok tekintetében mi minősül alapjognak (44/A.§), ezt azonban "csak" a képviselő-testület tekintetében rögzíti. Tehát míg a helyi önkormányzathoz való jog általában illeti meg a választópolgárok közösségét, addig a jelzett paragrafusban foglaltak a választópolgárok által megválasztottakat, a helyi közvetett, képviselői demokrácia letéteményesét illetik csak meg.

Az alapjogok egyenlősége azt jelenti, hogy a helyi önkormányzatok minden típusa számára köteles a törvény a 44/A. § (1) bekezdésében meghatározott alapjogok gyakorlását biztosítani, azaz, hogy önálló felelősséggel dönthessen az alapjogok körébe tartozó ügyekben. Ezt azonban nem sérti, ha egyes hatáskörök gyakorlását a törvény korlátozza, addig, amíg a korlátozás nem vezet az önkormányzati alapjog kiüresedéséhez, azaz nem teszi lehetetlenné azt, hogy az önkormányzat önálló felelősséggel döntsön az alapjog lényeges tartalmát jelentő hatáskörökben. Az Ötv. expressis verbis előírja, hogy kötelező feladat – és hatáskört önkormányzat számára csak törvény határozhat meg. De mivel az önkormányzatok kötelezettségei eltérőek lehetnek, a törvényhozó nagyfokú szabadsággal rendelkezik a helyi önkormányzatok szervezeti kereteinek meghatározására, így az Ötv. a helyi önkormányzatok eltérő feladat – és hatáskörére tekintettel eltérő szabályokat állapít meg a megyei jogú városi, a fővárosi és a megyei önkormányzatokra. A 3/1997. (I. 22.) AB határozatában mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy az alapjogi egyenlőség alkotmányos követelményét nem sérti, ha törvény a települési és területi önkormányzatok között osztja meg a feladatot és a hozzá kapcsolódó szabályozási jogkört, azaz bizonyos tárgykörben a területi önkormányzathoz telepíti a feladatot és a kapcsolódó szabályozási jogkört, bizonyos tárgykörben pedig megosztja azt a két szint között. Mindkét hatáskör-telepítésnek az a következménye, hogy a települési önkormányzat rendelete nem lehet ellentétes a területi önkormányzat rendeletével.

A testület azt is megállapította, hogy az önkormányzati alapjogvédelem és az állampolgári alapjogvédelem alkotmánybírói védelme eltér egymástól, ugyanis az önkormányzat, mint szervtípus autonómiáját nem részesíti az egyén autonómiájának alkotmányos garanciáját jelentő védelemben.

Így az önkormányzati alapjogok korlátozásával szemben nem alkotmányossági követelmény, hogy korlátozására alkotmányos jog érvényesítése, alkotmányos cél érdekében szükségszerűen és azzal arányosan kerüljön sor (szükségesség – arányosság mércéje). Az önkormányzati alapjogokat csak törvény korlátozhatja, lényeges tartalmának érintése nélkül. A lényeges tartalom akkor sérül, ha a törvényi korlátozás az önkormányzati alapjog tartalmának kiüresedéséhez, tényleges elvonásához vezetne [56/1996. (XII. 12.) AB határozat].

Az önkormányzati jogok alkotmányszintű szabályozása azt jelenti, hogy a törvényhozás ezeket az Alkotmányban biztosított jogokat sem közvetlenül, sem közvetve nem vonhatja el az önkormányzattól, illetve nem állapíthat meg olyan mértékű korlátozást, amely valamely önkormányzati alapjog tartalmának kiüresedéséhez, tényleges elvonásához vezetne. Az önkormányzati jogok eme általános jellemzőjétől különbözik a 44/A.§ (1) c) pontjában meghatározott - a megfelelő saját bevételhez és feladatarányos állami támogatáshoz való - jogosultság, ugyanis az Alkotmány e rendelkezésével „csupán” cselekvési kötelezettséget, feladatot határoz meg a törvényalkotó számára[4]. Ezen bekezdés annyiban is sajátos, hogy az önkormányzatok egyenjogúsága itt abban áll, hogy minden önkormányzat az Alkotmány alapján igényt tarthat arra, ha a törvény feladatot határoz meg számára, akkor a törvényhozó gondoskodjon arról, hogy e feladatok ellátásához megfelelő saját bevételi források álljanak rendelkezésre, ill. e feladatokkal arányban álló támogatásban részesüljön (tehát nem azonos,

egyenlő mértékű bevételi források, állami támogatások, hanem arányos támogatás és megfelelő bevétel). Az Alkotmány azonban a törvényhozóra bízta annak meghatározását, hogy milyen módon biztosítja az önkormányzatok e jogának érvényesülését [27/B/1993. AB határozat].

A pénzügyi jog aspektusából a jelentősebb önkormányzati alapjogok alkotmánybírósági értelmezése

44/A.§ (1) A helyi képviselő-testület:

- a) önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül,
- b) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozhat,
- c) az önkormányzat törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult, továbbá e feladatokkal arányban álló állami támogatásban részesül,
- d) törvény keretei között megállapítja a helyi adók fajtáit és mértékét,
- e) törvény keretei között önállóan alakítja ki a szervezetét és működési rendjét,
- f) önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetéseket és elismerő címeket alapíthat,
- g) a helyi közösséget érintő közügyekben kezdeményezéssel fordulhat a döntésre jogosult szervhez,
- h) szabadon társulhat más helyi képviselőtestülettel, érdekeinek képviseletére önkormányzati érdekszövetséget hozhat létre, feladatkörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek.

1. Szabályozási autonómia

44/A.§ (1) „A helyi képviselő-testület... önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül,”

Kapcsolódó rendelkezések az Ötv.-ből:

16.§(1) „... a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkothat.”

Az alkotmányi rendelkezés alapján az Ötv. 16.§ (1) bekezdése meghatározza a szabályozási autonómia két elemét: az eredeti szabályozási funkciót törvény által nem szabályozott társadalmi viszonyok tekintetében, valamint a törvényt végrehajtó szabályozási feladatkört. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az önkormányzat akkor is jogosult az országos érvényű jogszabályok által szabályozási körükbe vont társadalmi viszonyokat érintően – a helyi közügyekre vonatkozóan – a rendeleti szabályozásra, ha arra nincs kifejezett törvényi felhatalmazása. Ha ugyanis helyi közügyekről van szó, akkor a képviselő-testület külön törvényi felhatalmazás hiányában is jogosult az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képest kiegészítő jellegű helyi jogalkotásra [17/1998. (V. 13.) AB határozat]. A helyi közügyektől eltérő fogalom a helyi közszolgáltatás, amellyel kapcsolatban az önkormányzatot akkor illeti meg rendeletalkotási jogosultság, ha a közszolgáltatás megszervezése az önkormányzat feladata [6/1999. (I. 21.) AB határozat].

A játéktermek létesítésének és működésének egyes feltételeiről szóló fővárosi kerületi önkormányzati rendelet alkotmányossága felülvizsgálata tárgyában hozott 17/1998. (V. 13.)

AB határozat indokolása is igen tanulságos. Az Alkotmánybíróság szerint ha valamely magatartást az országos szintű jogszabályok kifejezetten megengednek, akkor azt a képviselő-testület nem tilthatja meg az egész illetékességi területére kiterjedő érvénnyel. Annak azonban nincs akadálya, hogy a város vagy község egyes övezeteire vonatkozóan tilalmat, vagy korlátozást állapítson meg. Az sem minősül alkotmányellenesnek, ha ugyancsak egyes övezetekre kiterjedő érvénnyel az országos jogszabályhoz képest szigorúbb korlátozást, vagy tilalmat állapít meg (a fenti esetekben tehát az országos szintű jogszabály kifejezetten megenged, vagy kevésbé korlátoz, tilt, mint az önkormányzati rendelet)[5].

A szabályozási autonómiának megkülönböztethetünk negatív, ill. pozitív határát. Az előbbi alapja az, hogy az önkormányzat a törvény által kötelezően meghatározott feladat-és hatáskörében nem csak jogosult, hanem köteles is eljárni, és ez vonatkozik a jogalkotási kötelezettségre is. A szabályozási autonómia tehát nem terjed addig, hogy rendelet megalkotására vonatkozó törvényi kötelezettséget mellőzze [62/1994. (XII. 24.) AB határozat]. Pozitív határa abban nyilvánul meg, hogy az Alkotmány az önkormányzatokat elsősorban a Kormánnyal és a központi közigazgatás központi szerveivel szemben részesíti védelemben, így nincs arra mód, hogy a Kormány beavatkozzon az önkormányzatokat megillető igazgatási és szabályozási autonómia gyakorlásába [77/1995. (XII. 21.) AB határozat]. Ez alapján minősítette a testület alkotmányellenesnek a jogalkotásról szóló törvény (1987. évi XI. tv.) azon rendelkezését, miszerint Kormányrendelet is részletszabályozást állapíthat meg az önkormányzatok számára [1/2001. (I. 17.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság a 47/2001. (XI. 22.) AB határozatában az Ötv. tekintetében megállapította az alkotmánysértő mulasztást, ugyanis a fővárosi és a kerületi önkormányzatokat osztottan megillető bevételek felett a döntési jogosultság helyett csak előzetes véleményezési jogkört biztosított a kerületi önkormányzatoknak a fővárosi önkormányzat szabályozási, rendelkezési jogával szemben.

A szabályozási autonómiával szoros összefüggésben van az önkormányzatok rendeletalkotási joga. Az Alkotmánybíróság értelmezése alapján a 44/A. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározott önkormányzati alapjog a 44/C § védelme alatt is áll [38/2001. (X. 19.)]. A rendeletalkotás – szabályozási autonómia – alapvető garanciája, hogy a rendeleteket csak az Alkotmánybíróság, a többi döntést pedig csak a bíróságok bírálhatják felül kizárólag alkotmányossági, vagy törvényességi szempontból [69/2002. (XII. 17) AB határozat].

A helyi önkormányzatokat az Alkotmány 44/A.§ (2) bekezdése alapján a rendeletalkotás joga feladatkörében, a helyi közügyek, a helyi közszolgáltatások körében illeti meg. A helyi közszolgáltatások megszervezése az önkormányzat feladata, amelynek az önkormányzatok többsége saját szervei vagy olyan szolgáltató útján tesznek eleget, amelynek gazdálkodásában az önkormányzat maga is gazdaságilag érdekelt. Következésképpen a helyi közszolgáltatások díjának megállapítása során a helyi önkormányzatok döntését az önkormányzat gazdasági érdekei is befolyásolják. Ezzel kapcsolatban állapította meg az Alkotmánybíróság a 6/1999. (IV. 21.) AB határozatban, hogy az önkormányzati rendeletalkotás körébe utalt díjmegállapítási jogkör tekintetében törvényi szabályoknak kell megteremtenie azokat a jogi garanciákat, amelyek a díjat megállapító önkormányzattal szemben a fogyasztót védelemben részesítik.

A szabályozási autonómiából szükségszerűen következik, hogy az önkormányzati szabályozások eltérőek lehetnek, így az egyenlő elbánás elve az önkormányzatok között nem, hanem csak az adott önkormányzaton belül értelmezhető.

Az Alkotmánybíróság háromtagú tanácsai – elsősorban a közjogi tanács – az, amely az önkormányzati rendeletek alkotmányossági felülvizsgálatát végzi a jogforrási hierarchia sértését megfogalmazó indítványok alapján.

2. Az önkormányzat tulajdonosi joga

44/A. § (1) b) „A helyi képviselő-testület...gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozhat,”

Egyéb kapcsolódó alkotmányi rendelkezések:

9.§ (1) Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül.

12. § (2) Az állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát.

13. § (1) A magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot.

Az Alkotmánybíróság önkormányzati tulajdonnal kapcsolatos rendelkezéseit két nagy csoportba sorolhatjuk. Az egyikbe az állami tulajdonnak az önkormányzati tulajdonba adásáról szóló határozatok tartoznak, a másikba pedig az önkormányzati tulajdon meghatározásával, védelmével kapcsolatosak.

Az államot az önkormányzati tulajdoni forma kialakítása, valamint az önkormányzatok hatáskörébe utalt feladatok ellátásához szükséges vagyoni feltételek biztosítása végett terhelte tulajdonba adási kötelezettség az önkormányzatok irányába. Az önkormányzatoknak azonban nem volt, és nincs is alanyi joga arra, hogy meghatározott tulajdoni tárgyakat, vagy tulajdont csak meghatározott feltételekkel szerezzen meg. Az önkormányzatok tulajdonát az önkormányzatok megalakulásával egy időben az Alkotmány, az Ötv, valamint az Övt. (1991. évi XXXIII. törvény) rendelkezései szerinti vagyonátadások hozták létre a tanácsok korábbi kezelői joga helyett. (Azonban nem szükségképpen került minden tanácsai kezelésű ingatlan önkormányzati tulajdonba, másfelől önkormányzati tulajdonba kerültek olyan ingatlanok is, amelyek nem voltak tanácsai kezelésben.) Az Ötv. 107. §-a értelmében az önkormányzatok vagyonszerzésének két módja volt. Vagy ex lege, azaz közvetlenül az Ötv. rendelkezései alapján, vagy a Kormány által létrehozott megyei (fővárosi) vagyonátadó bizottságok jogerős hatósági határozata alapján (vagy jogerős bírósági döntés alapján) kerültek adott vagyontárgyak önkormányzati tulajdonba.

Az önkormányzatok tulajdonnal való ellátása ingyenes vagyonszerzés volt, a vagyon átszállása után csakis az ingyenes vagyonátszállás egésze képezheti alkotmányossági vizsgálat tárgyát.

Előzetesen megállapítható, hogy az állam törvényhozói és tulajdonosi szabadsága az önkormányzatok tulajdonába adandó vagyontárgyak meghatározásával kapcsolatban meglehetősen nagy. E tekintetben merül fel az eredeti teher megengedhetőségének kérdése. Az ingyenesen átszálló vagyon megterhelhető, a tulajdonjog korlátozható, de csakis a védett tulajdoni igény keletkezése előtt (tehát korlátozott tulajdonjogot ingyenesen kaphat az önkormányzat rendelkezési jogának korlátozása nélkül). A később megállapított teher és a teher súlyosbítása azonban már alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet [A társadalmi teher utólagos vagy visszamenőleges szétosztására nincs alkotmányos lehetőség – 16/1991. (IV. 20) AB határozat]. A másik vizsgálandó kérdés a kétségtelen jogcím, amelynek fennállta szükséges a tulajdonszerzéshez. Az ex lege tulajdonszerzéseknél ez a törvényi tényállás egyértelműségéből adódott, a vagyonátadó bizottságokon keresztül történő tulajdonszerzésnél

viszont a bizottságnak kellett azt jogerős hatósági határozatban (bíróági felülvizsgálat esetén jogerős bíróági határozatban) megállapítani.

Az önkormányzati tulajdon alkotmányjogi védelme tekintetében a 4/1993.(II. 12.) AB határozat fordulópontot jelent. Meghozatala előtt az Alkotmánybíróság értelmezése alapján az önkormányzatokat a természetes személyeket megillető alkotmányjogi védelemben kell részesíteni a tulajdonjog tekintetében is. Az alapjognak ugyanis az állammal szemben van értelme, hiszen annak célja, hogy az egyén jogait garantálja az állammal szemben. Az említett AB határozat után azonban a testület bár továbbra is fenntartotta azt az álláspontját, hogy az Alkotmány az általa meghatározott körben az önkormányzatokat alapjogi védelemben részesíti, hangsúlyozta, hogy a 44/A. §-ban meghatározott alapjogok valójában az önkormányzat önállóságát szolgáló hatáskörcsoportok, az önkormányzati tulajdon, mint alapjog ezáltal az önkormányzat tulajdonosi jogállásának sérthetetlenségét biztosítja. A lakások és helyiségek bérletére, illetve elidegenítésére vonatkozó, tulajdonjogot korlátozó törvényi rendelkezéseket az Alkotmánybíróság nem tartotta alkotmányellenesnek, ugyanis szerinte a törvényhozó jogosult a lakások elidegenítését szabályozni, amely által az önkormányzat eleve ezen rendelkezési jog korlátozásával szerzett tulajdont. Az önkormányzati tulajdonba való beavatkozás határai nem ugyanott húzódnak meg, mint a magántulajdon védelmének határai. Vörös Imre párhuzamos véleményében viszont hangsúlyozza, hogy bár az önkormányzat közjogi jogi személy, de lehet magánjogi gazdasági jogalany is, az utóbbi esetekben pedig ugyanolyan alapjogi védelem illeti meg, mint bármely magánjogi-gazdasági jogalanyt (tehát az Alkotmánybíróság eredeti logikáját követi).

Az önkormányzati tulajdon alapjoga a tulajdonosi jogállás teljességére irányul, de nem az önkormányzati tulajdonnak ad kiemelt alkotmányi védelmet.

Nem is adhatna, mert ez ellenkezne a tulajdoni formák egyenjogúságára vonatkozó alkotmányi rendelkezéssel [Alkotmány 9. § (1) bekezdésével]. Az Alkotmány a már megszerzett önkormányzati tulajdonjogot, valamint a tulajdonjog megszerzésére vonatkozó kétségtelen jogcímet védi, azt az állam az önkormányzati alapjogok alkotmányos korlátozhatóságára vonatkozó szabályok szerint szűkítheti, illetve a kisajátításra vonatkozó alkotmányi rendelkezések alapján vonhatja el.

Az önkormányzati tulajdon célhoz kötött tulajdon, az önkormányzati célok, a helyi közfeladatok ellátását szolgálja, így az alapjoghoz kapcsolódó tulajdonvédelem is funkcionális jelegű (hasonlóan a többi tulajdonjoghoz), azaz a helyi közügyek önálló viteléhez és a közhatalom helyi gyakorlásához szükséges anyagi alapot biztosítja. Ha a törvény által meghatározott önkormányzati feladatokat az állam átcsoportosítja, akkor az e feladatokhoz tartozó önkormányzati vagyont is átrendezheti. Ha a vagyon átcsoportosítása évközben történik és az eredeti önkormányzati tulajdonos az adott vagyon bevételeit költségvetésébe betervezte, a vagyonkiesés pótlására állami visszatérítésre tarthat igényt [57/1994. (XI. 17.) AB határozat].

Az Alkotmány 44/a. § (1) bekezdés b) pontjának második fordulata az önkormányzati bevételekkel való önálló rendelkezési jogot biztosítja. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint viszont ez a rendelkezési jog nem egyetlen jogosultság gyakorlásában nyilvánul meg, hanem a döntési jogosultságok összességében, ezért egyes döntési jogosultságok korlátozása még nem jelenti a rendelkezési jog korlátozását mindaddig, amíg az önkormányzatok elegendő mozgástere megmarad, hogy önállóan, felelősséggel döntsön bevételi forrásainak felhasználásáról [2/1997 (I. 22.) AB határozat].

3. A megfelelő bevételhez és az arányos állami támogatáshoz való jog

44/A.§ (1) c) „A helyi képviselő-testület...az önkormányzat törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult, továbbá e feladatokkal arányban álló állami támogatásban részesül,”

Az Alkotmány 44/A.§ (1) bekezdés c) pontjának a többi önkormányzati alapjogtól eltérő alkotmánybíróági értelmezését az adott rendelkezés sajátos jogi természete és a hatalommegosztás elvének tiszteletben tartása indokolja.

Az önkormányzati alapjogok alkotmányi szabályozása az autonómia biztosítékaként korlátokat állít a törvényhozó elé, illetve hatáskör megállapítást tartalmaz, amit a törvényhozó nem vonhat el, csak alkotmánymódosítással[6]. A bevételi és támogatási jogosultság azonban feladatot, cselekvési kötelezettséget ír elő, így az önkormányzatok nem autonóm döntési jogosultságként részesei e jogosultságnak, hanem törvényhozói kötelezettség teljesítése által. Ennek a törvényhozói kötelezettségnek két eleme van: egyrészt a megfelelő saját bevételi forrásoknak, másrészt a feladatarányos állami támogatásoknak olyan rendszerét kiépíteni, amelyek az önkormányzatok feladatellátásának garanciáját jelenti. A 44/A. § (1) bekezdés b) és d) pontja – tulajdonost megillető jogosultságok, vállalkozáshoz való jog, helyi adók megállapításának joga – az Alkotmány által védett hatásköröket biztosít az önkormányzatok számára, hogy saját bevételi forrásokkal rendelkezzenek, amelyek körét az Ötv. 82.§-a határoz meg részletesebben. A másik elem, a feladatarányos állami támogatással kapcsolatos törvényhozói kötelezettség pedig azt jelenti, hogy a központi költségvetésből állami támogatást kell nyújtani, amely arányban áll a törvényben meghatározott kötelező önkormányzati feladatokkal. A saját bevételi források és az állami támogatás meghatározásának módjára, mértékére, a kettő egymáshoz viszonyított arányára az Alkotmány további rendelkezéseket nem tartalmaz, így az Országgyűlés szabadon dönt arról, hogy miként biztosítja a szükséges anyagi fedezetet. A törvényhozó az önkormányzatok finanszírozási rendjét a saját bevételi források, és a központi költségvetési hozzájárulások komplex rendszerén keresztül biztosítja törvényi úton (az Ötv.-ben, a helyi adókról szóló törvényben, a kötelező feladatot előíró ágazati törvényben, és a költségvetési törvényekben).[7]

A többi önkormányzati alapjogtól eltérő értelmezés indokaként az Alkotmánybíróság a hatalommegosztás elvének tiszteletben tartását is megemlíti. Az Alkotmány 19. § (3) bekezdés d) pontja alapján ugyanis az állami költségvetés megállapítása a Parlament hatásköre, így az Alkotmánybíróáságnak nem lehet feladata annak vizsgálata, hogy a törvényhozás által megállapított bevételi források megfelelően biztosítják-e a kötelező feladatok ellátásának gazdasági feltételeit (ABH 2001. 337.).

A 44/A. § (1) bekezdés c) pontja alapján alkotmányellenesség megállapításának csak végső esetben, akkor van helye, ha az Országgyűlés nem biztosít saját bevételeket és állami támogatást a törvényben meghatározott feladatok ellátásához, vagy csak olyan módon tesz eleget alkotmányos kötelezettségének, hogy az önkormányzati feladatok ellátása, illetve a helyi önkormányzatok működőképessége ellehetetlenül (ellehetetlenülési mérce)[8].

Az önkormányzatok pénzügyi forrásainak biztosításával kapcsolatos alkotmányi rendelkezések problematikával kapcsolatban Csefkó Ferenc az alábbiakat említi. Az elején leszögezi, hogy az alapvető nemzetközi elvárásoknak, így a Helyi Önkormányzatok Európai Kartája 9. cikkének is megfelelnek az önkormányzatok pénzügyeire vonatkozó hatályos alkotmányi rendelkezések. De facto viszont az állami támogatások, különösen a normatív támogatások nem állnak arányban az önkormányzatokra testált feladatokkal. [9] Ezt egészíti ki az a megállapítás, ami ma is aktuális lehet, miszerint az önkormányzatok bár nagyfokú formális önállósággal rendelkeznek, teljesen kiszolgáltatottak a mindenkori kormányzat költségvetési szeszélyeinek, valamint önkényes és voluntarisztikus fejlesztési

politikájának.[10] A másik fontos megállapítása a szerzőnek, hogy az Alkotmány a törvényben meghatározott feladatokkal arányban álló állami támogatásra való jogosultságot említi, nem pedig a kizárólag törvényi szinten meghatározott kötelező önkormányzati feladatokkal arányban álló támogatásra való jogosultságot.[11] A törvényi szintű szabályozások (pl. Ötv.) nem csak kötelező feladatokat említene az önkormányzatok vonatkozásában, hanem a szabadon vállalt feladatokat is. Ekkor pedig felvetődhet a kérdés, hogy a pénzügyi fedezeti rendszert nem az önkormányzati feladatok komplex rendszerére kellene-e biztosítani? Az önkormányzatok pénzügyein kívül az autonómiához és a decentralizált önkormányzati hatalomhoz is kapcsolódik az a probléma, hogy a központi kormányok nehezebb gazdasági időszakokban a centralizáció érdekében rendszerint alacsony inflációt építenek ki, csökkentik a dotációt, bizonyos helyi pénzügyi akciókat pedig felsőbb jóváhagyáshoz kötnek.[12] Bár az Alkotmánybíróság eljárása ezen gazdaságpolitikai intézkedések kapcsán nem merülhet fel, viszont a kiszámíthatóság és a stabilitás, végső soron a jogbiztonság alkotmányos követelmény.

4. Adó-megállapítási jog

44/A.§ (1) „A helyi képviselő-testület...törvény keretei között megállapítja a helyi adók fajtáit és mértékét.”

Kapcsolódó alkotmányi rendelkezés:

70/I. § „Minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni.”

Az arányos közteherviselési kötelezettség, mint előfeltétel az önkormányzatok adó-megállapítási joga tekintetében

Az önkormányzatok adó – megállapítási joga az Alkotmány 44/A.§ (1) bekezdéséből vezethető le, viszont előfeltétele a közteherviselési kötelezettség alkotmányi előírása. Az állam közhatalmi, gazdasági tevékenységéhez, intézményei működtetéséhez szükséges források fedezetét biztosító közterhek megállapítása törvényi szabályozottságot kíván. A közteherviselési kötelezettségről szóló alkotmányi rendelkezés súlyát nyomatékosítja az alapvető jogok és kötelezettségek közötti elhelyezése. A jelenleg hatályos 70/I.§-t a 2002. évi LXI. törvény iktatta be. Korábban az Alkotmány a közteherviselési kötelezettséget az alábbiak szerint fogalmazta meg: „a Magyar Köztársaság minden állampolgára köteles a jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni”. A címzett kör kiterjesztése azonban már ekkor is megvalósult az Alkotmánybíróság jogértelmező tevékenysége által. A testület kimondta, hogy a közterhekhez való hozzájárulás a gazdálkodó szervezetekre is kiterjed [21/1991. (IV. 26.) AB határozat], valamint a fenti rendelkezés nem jelenti azt, hogy az állam ne kötelezhetne törvény útján külföldieket is költségvetési bevételeket növelő fizetésekre [62/1991. (XI. 22.) AB határozat].[13] Következésképpen a jogi személyek, a jogi személyiséggel nem rendelkező gazdálkodó szervezetek, valamint a külföldiek (ugyancsak ideértve a természetes személyeket és a jogi személyiséggel rendelkező, illetve nem rendelkező gazdálkodó szervezeteket is) egyaránt alanyai lehetnek a közteherviselési kötelezettségnek.

A közteherviselés vizsgálatánál fontos már az elején meghatározni, hogy mit is érthetünk közteher alatt. Az Alkotmánybíróság szerint a közteher az állami pénzügyekről szóló törvény értelmében mindazon, az állam javára előírható közbefizetések, amelyek az állam gazdasági tevékenységének, intézményei működtetésének fedezetét szolgálják, vagyis az állam bevételét jelentik [821/B/1990. AB határozat]. Így közteher az adó, a vám, az illeték és a jövedék. A

közterhek megfizetésének a vonatkozó törvényi előírások megsértésével keletkező elmaradása pedig a köztartozás [59/1996. (XII. 22.) AB határozat].

A közteherviselés aspektusából meghatározó jelentőségű az Alkotmányban is megfogalmazott arányosság követelménye, hogy mindenki „jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően” járuljon a közterhekhez. A közterhek eredetileg az állam hagyományos funkcióinak (pl. védelmi, igazságszolgáltatási) anyagi fedezetét biztosították, így a közterhek teljesítésének ellentételezéseként a másik oldalon az állampolgár javára szóló szolgáltatás nem egyénre szóló, nem nevesített. Az esélyegyenlőség követelménye ezáltal szükségessé teszi az arányosságtól való eltérést a progresszivitás irányába, azaz, hogy a nagyobb jövedelemmel rendelkezők nagyobb mértékben járuljanak hozzá a közterhekhez[14]. Az állami szerepvállalás növekedése, az állam által ellátott feladatok körének bővülése a gazdasági, szociális és kulturális funkciókkal egy újabb, személyre szóló szolgáltatásra jogosítja fel a közterhekhez hozzájárulót (amellett, hogy e folyamat eredményeként a közterhek mértéke is nőtt). Ez alapján az állampolgár viszont már személyre szóló, nevesített ellátásra tarthat igényt az általa befizetett hozzájárulás arányában, figyelembe véve, hogy a társadalmi szolidaritás elve miatt a szolgáltatással arányos hozzájárulás elvét áttöri a közterhek viselésére jellemző arányosság elve, így a kettő együtt, meghatározott megoszlásban érvényesül.[15] Mindemellett az arányosság elvét még számos adózáspolitikai, adózástechnikai megoldás is árnyalja, talán ez is lehet az oka annak, hogy az arányosság elvének megsértésére számos esetben hivatkoztak az Alkotmánybíróság előtt. A 66/B/1992. AB. határozatban a testület bár elismerte, hogy a közterhekhez való hozzájárulási kötelezettségnek közvetlen összefüggésben kell állnia, arányosnak kell lennie az állampolgár jövedelmi és vagyoni viszonyaival, viszont ebből az alkotmányos követelményből nem származik olyan kötelezettség a jogalkotóval szemben, hogy minden egyes adó megállapítása során az adó mértékét differenciáltan, arányosan kellene szabályoznia. Nem tekinthető tehát alkotmányellenesnek az a szabályozás, amely valamely adó mértékét tételesen meghatározott összegben állapítja meg.

Az adómérték adónemeken belüli differenciált megállapítása jogalkotói mérlegelés körébe tartozik, ha az nem vezet hátrányos megkülönböztetéshez, vagy valamely alapjog alkotmányosan igazolhatatlan korlátozásához [59/1995. (X. 6.) AB határozat]. Az adó mértékének meghatározása akkor válhat alkotmányellenessé, ha az diszkriminatív, vagy mértéke olyan jelentős, hogy az aránytalanná és indokolatlanná válik [1558/B/1991. AB határozat]. Az állami bevételek jelentős részét kitevő adók elsődleges funkciója, hogy az adófizetők jövedelmi és vagyoni viszonyaiknak megfelelően megteremtsék a pénzügyi fedezetet az állami szervek fenntartásához, illetve az állami újraelosztás révén a különböző közérdekű feladatok ellátásához. Emellett azonban az adó az állam gazdaságpolitikájának is eszköze, e tekintetben a törvényalkotó alkotmányos mozgástere rendkívül széles [31/1998. (VI. 25) AB határozat]. Az adó törvényalkotói meghatározása során jelentkező jogalkotói döntési szabadság a tárgyi illetékmentesség megállapításánál is jellemző. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az állam döntési szabadsága a fizetési kötelezettség meghatározásán túl kiterjed a kedvezmények biztosítására, korlátozására, vagy megvonására egyaránt. A döntés gazdaságpolitikai természetű, nem vet fel alkotmányossági problémát [961/B/1995. AB határozat]. Az Alkotmány tehát nem rendelkezik arról, hogy az állam milyen jogcímen vethet ki adót, mit jelöl ki a közteher tárgyának, milyen adózási eljárásokat alkalmazhat, milyen fokú adózási kedvezményeket rendszeresíthet. Amíg a közterhekhez való hozzájárulás az állampolgároknak az Alkotmányból eredő alapvető kötelezettsége, addig a kötelezettség alóli mentesülésre, vagy bizonyos mértékű kedvezményre senkinek sincs az Alkotmányon alapuló alanyi joga. A mentességek és a kedvezmények megállapításánál is széles körű mérlegelési jog illeti meg a jogalkotót. Ezek meghatározásakor nem

csak Alkotmányban nevesített jogokra, hanem gazdaságpolitikai, szociálpolitikai és egyéb célkitűzésekre is tekintettel lehet, így bár kötik az Alkotmányban meghatározott korlátok, de a mérlegelésnél nem a jogi, hanem az egyéb szempontok játsszák a meghatározó szerepet, az esetleges helytelen mérlegelés ezáltal elsődlegesen politikai felelősséget von maga után. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe kizárólag annak ellenőrzése tartozik, hogy a jogalkotó mérlegelési jogának gyakorlása során nem került-e ellentétbe az Alkotmány valamely rendelkezésével [61/1992. (XI. 20.) AB határozat]. A személyi jövedelemadó mértékének, a kapcsolatos kedvezményeknek és mentességeknek a megállapítása, mely sokszor volt alkotmánybírósági értelmezés tárgya, épp úgy a jogalkotó széles keretek közötti mérlegelési jogkörébe tartozik. Az SZJA az időről időre történő gazdaságpolitikai indíttatású szabályváltoztatásokkal éppen a jogegyenlőség elvét, az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölésének állami feladatát hivatott érvényesíteni [140/B/1995. AB határozat].

Az önkormányzatok adó-megállapítási jogához kevésbé kapcsolódóan, de az átengedett bevételek szemszögéből közvetve az önkormányzatok finanszírozása tekintetében is említhető az a jelentős, SZJA-val foglalkozó alkotmánybírósági határozat, amely a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásról szóló 1996. évi CXXVI. törvényt vette nagytító alá. A testület megállapította, hogy mind a közkiadások finanszírozásához szükséges pénzalap előteremtése, mind annak elosztása közhatalmi jogosultság. A személyi jövedelemadó meghatározott részének a törvényben meghatározott kedvezményezettekhez juttatása révén a magánszemély adózó maga dönt adórészének közhasznú felhasználásáról. Ezt a jogosultságot az Országgyűlés tehát törvényben átruházta a magánszemély adózóra. Az így lehetővé tett közhasznú célzatú adófizetői közreműködés az állami pénzgazdálkodásban nem alkotmányellenes [10/1998. (IV. 8.) AB határozat].

A helyi adókról szóló törvény (Htv.) felülvizsgálata során a Htv.-ben szabályozott építményadó vagy adó jellege és ezáltal ennek az Alkotmány 70/I. §-ából való levezethetősége kérdőjeleződött meg. Az Alkotmánybíróság fontosnak tartotta hangsúlyozni, hogy a 70/I. §-a, valamint az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 10.§-a alapján megállapítható, hogy a Magyar Köztársaság területén működő, illetve jövedelemmel, bevétellel, vagyonnal rendelkező jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, belföldi vagy külföldi természetes személy kötelezhető arra, hogy befizetéseivel hozzájáruljon az államháztartás alrendszerének költségvetéseiből ellátandó feladatokhoz. Ebből pedig a vagyonnal rendelkezők fizetési kötelezettsége, valamint az államháztartás egyik alrendszerének, az önkormányzatoknak a vagyoni típusú adókiivetési jogosultsága is levezethető. A helyi adókon belül a vagyoni típusú adók, s így az építményadó is az Alkotmány 70/I. §-ában külön is nevesített, a vagyoni viszonyokhoz igazodó arányos közteherviselés megvalósulását segíti elő [14/B/2001. AB határozat]. A helyi adókról szóló törvény meghatározza a helyi önkormányzatok számára azt a keretet, amely alapján megilleti őket az önálló adó-megállapítási jog. Az adómérték tekintetében a Htv. csak a felső határt határozza meg, ezt figyelembe véve állapítják meg az önkormányzatok, hogy ha vetnek ki adót, akkor azt milyen adómértékkel teszik. Ennek függvényében vizsgálta az Alkotmánybíróság azt az önkormányzati rendeletet, amely a Htv. szerinti maximum alapján, mindenféle differenciálásra tekintet nélkül állapította meg a telekadó mértékét.

Az Alkotmánybíróság ezt az önkormányzati rendeletet a fentiek alapján viszont már alkotmányellenesnek minősítette [22/2001. (VI. 29.) AB határozat].^[16]

A közteherviselés fogalma alá tartoznak a hozzájárulás formájú fizetési kötelezettségek is, amelyeknek az alapja az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 10. §-a. Idetartozik az egészségügyi hozzájárulás is, azonban ezek a kötelezettségek megkülönböztetendők a társadalombiztosítási hozzájárulástól, amely részben a vásárolt jog

elve alapján, részben a társadalmi szolidaritás elve szerint működik. Az egészségügyi hozzájárulás (EHO) a társadalombiztosítási jogviszonyon kívül eső olyan adó jellegű fizetési kötelezettség, amely nem érinti az egészségügyi szolgáltatások igénybevételére irányuló jogosultságot, hanem a szolidaritás elvének érvényesíthetősége érdekében az egészségügyi intézményrendszer finanszírozásának közvetlen forrása. Az egészségügyi hozzájárulást az Alkotmánybíróság tehát nem vonta az Alkotmány 70/I. §-a alá [37/1997. (VI. 11.) AB határozat]. Az említett határozat abból a szempontból is meghatározó jelentőségű, hogy a tényleges gazdasági forráson alapuló arányos közteherviselési kötelezettséget kiegészítette a „potenciális gazdasági forrás” mércéjével. A vállalkozó igazolványt ezáltal önállóan alkotmányos forrássá nyilvánította, szemben a személyi igazolvánnyal. A vállalkozás ténye ugyanis önmaga alapja lehet közteher formájú fizetési kötelezettségnek.[17] Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási hozzájárulás fizetési kötelezettségével párhuzamosan kimondta a munkaadói és munkavállalói járulék, valamint a táppénz-hozzájárulási fizetési kötelezettség alkotmányjogilag alátámasztható kivetését, melyek foglalkoztatáspolitikai célok fedezetét biztosítják.[18]

Végül az arányos közteherviselési kötelezettség alkotmányi rendelkezéséből következik, hogy az Alkotmány 70/B.§ (3) bekezdését csak az Alkotmány 70/I.§-ában[19]foglaltakkal összefüggésben és összhangban lehet értelmezni. Az elvégzett munka mennyiségének és minőségének megfelelő jövedelemhez való jog tehát csak az arányos közteherviselésre vonatkozó kötelezettséggel együttesen élvezhet alkotmányos garanciákat.

A helyi önkormányzatok adó – megállapítási joga

A helyi önkormányzatok adó-megállapítási hatásköre az Alkotmány 44/A.§ (1) bekezdés d) pontja, valamint a 70/I. § rendelkezéseiből fakad. Az Alkotmány az önkormányzatok alapvető jogaként szabályozza a helyi adók fajtáinak és mértékének meghatározásához való jogot, ezáltal az Alkotmány az adó-megállapítás jogát megosztja az Országgyűlés és a helyi önkormányzatok között. Az Országgyűlés tehát nem a saját hatáskörét ruházta át az önkormányzatokra a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (Htv.) megalkotásakor, hanem az Alkotmány fent idézett pontjában meghatározott alkotmányos felhatalmazásának tett eleget [67/1991. (XII. 21.) AB határozat].

A Htv. A helyi adózás kereteit szabályozza, így a Htv.-ből közvetlenül adófizetési kötelezettség nem keletkezik. A törvény keretei között az önkormányzat képviselő-testületének joga illetékességi területén a helyi adók megállapítása[20], a képviselő-testület ezen joga azonban az Ötv. értelmében az át nem ruházható hatáskörei közé sorolandó. Az adó megállapításának joga eleve törvény által korlátozható joga a helyi önkormányzatoknak, azaz csak törvényi korlátok között, törvény által meghatározott körben élhetnek adó-megállapítási jogukkal, a helyi adók szabályozása során nem állapíthatnak meg a Htv. kogens szabályaitól eltérő rendelkezéseket. (A Htv. megállapítja az egyes adónemeket, az adó alanyait, az adó tárgyát, alapját, az adómérték maximumát, illetve bizonyos fogalmakat). Ennek keretében azonban igen nagy mozgástérrel rendelkeznek: döntenek arról, hogy vetnek-e egyáltalán ki adót, ha igen, akkor a törvényben szabályozott adónemek közül melyeket vezetnek be, az adómaximumon belül meghatározzák az adó mértékét, a törvényben meghatározott adókedvezményeken és adómentességeken túl további mentességeket, kedvezményeket is megállapíthatnak, valamint meghatározhatják az adó bevezetésének időpontját, időtartamát. A fentiek alapján megállapítható, hogy az adókedvezmények és adómentességek meghatározása az adó-megállapítási jog egyik részjogosítványa, amely során az önkormányzat különböző szempontokat mérlegelhet: helyi sajátosságok, gazdaságpolitikai, adópolitikai szempontok, a lakosság szociális körülményei, teherbíró képessége, stb.. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe csak annak ellenőrzése tartozik, hogy a jogalkotó a mérlegelés során nem került-e ellentétbe az Alkotmány rendelkezéseivel, az önkormányzati rendeletek nem eredményezik-e valamely

alapvető jog alkotmányellenes korlátozását, vagy nem tartalmaznak-e a diszkrimináció tilalmába ütköző hátrányos megkülönböztetést (544/B/1998. AB határozat).

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a 44/A.§ (1) bekezdés d) pontjában szabályozott önkormányzati alapjog nem egyetlen jogosultság gyakorlásában nyilvánul meg, hanem a helyi adók megállapításával kapcsolatos hatáskörök összességének gyakorlását jelenti, ezáltal az önkormányzati alapjogok alkotmányellenes korlátozása csak akkor állapítható meg, ha a törvényhozó közvetlen vagy közvetett módon elvonja az önkormányzat alapjogát. Ez akkor következik be, ha olyan mértékű korlátozást ír elő, amelyek az alapjog tartalmának a kiüresedéséhez vezetnek, azaz kizárja, hogy az önkormányzat önálló felelősséggel döntsön az önkormányzati autonómia körébe utalt ügyekben. Ha tehát egy törvény csak egyes hatáskörök gyakorlását korlátozza, az csak akkor alkotmányellenes, ha a képviselő-testületet megillető hatáskörök ezáltal már nem elegendőek ahhoz, hogy önálló felelősséggel döntsön alkotmányban biztosított autonómiája körében. Ennek függvényében az Alkotmánybíróság nem minősítette alkotmányellenesnek, hogy a központi költségvetési támogatások mértékét az iparűzési adóerő-képességtől tették függővé, az önkormányzatok által elérhető átlagos mértékkel számolva. Az AB. indoklásában kifejtette, hogy bár a jogalkotó gazdasági kényszert teremtve korlátozta a képviselő-testület döntési szabadságát, de nem vonta el tőle az iparűzési adó megállapításának jogát, a helyi adók többi körében megillető döntési szabadságát pedig nem érintette, a korlátozás tehát nem lépte át az alkotmányos mércét [48/2001. (XI. 23.) AB határozat].

5. Szervezetalakítási jog

44/A.§ (1) „A helyi képviselő-testület... törvény keretei között önállóan alakítja ki a szervezetét és működési rendjét,”

A fenti rendelkezés az önkormányzatok szervezeti és működési önállóságának alapjogát nem korlátlanul, hanem csak törvény keretei között biztosítja. A képviselő-testület széles autonómiával rendelkezik szervezeti és működési rendjének meghatározása során, szervezetalakítási jogának egyetlen korlátja, hogy e jog keretében megállapított szervezeti szabályok nem lehetnek ellentétesek a törvény rendelkezéseivel, ugyanis az Alkotmány 44/A.§(2) bekezdése szerint az önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal.

A törvényi rendelkezés azonban csak akkor nem alkotmányellenes, ha az nem jár a szóban forgó önkormányzati alapjog lényeges tartalmának olyan korlátozásával, amely e jog tartalmának kiüresedését és érdemi gyakorlásának elvonását eredményezi. Ez alapján jogszerű korlátot jelent például, hogy az Ötv. 9.§ (3) bekezdése taxatív felsorolja azokat a szerveket, amelyekre a képviselő-testület egyes hatásköreit átruházhatja, valamint hogy az Ötv. meghatározza, hogy melyek azok a hatáskörök, amelyek nem ruházhatók át más szervre (pl. költségvetés elkészítése).^[21]

6. A helyi önkormányzatokról szóló törvény és az önkormányzati alapjogok korlátozhatósága

44/C.§ A helyi önkormányzatokról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Ugyanilyen szavazataránnyal elfogadott törvényben korlátozhatók az önkormányzatok alapjogai.

A helyi önkormányzatokról szóló törvényen kívül csak azt a törvényt kell minősített többséggel elfogadni, amely a helyi önkormányzatokról szóló törvénnyel ellentétes és az alapjogokat az Ötv.-hez képest korlátozó jellegű [4/1993. (II. 12.) AB határozat]. Általánosságban elmondható, hogy valamely egyszerű szótöbbséggel elfogadott törvényi

rendelkezés is korlátozhat valamely önkormányzati alapjogot, ha az nem ellentétes az Ötv. rendelkezéseivel. A kétharmadoság követelménye azonban fel sem merül a 44/A.§ azon bekezdései által érintett alapjogok tekintetében, amelyekkel kapcsolatban az Alkotmány maga is kimondja a „törvény keretei közötti” gyakorlást [44/A.§ (1) bekezdés d) és e) pontja]!

Összegzés

Tanulmányomban a helyi önkormányzatok alapvető, alkotmányos jogait vizsgálom a pénzügyi jog szemszögéből. A helyi önkormányzatok alapvető jogai tekintetében az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az önkormányzati alapjogvédelem és az állampolgári alapjogvédelem alkotmánybírósági védelme eltér egymástól, ugyanis az önkormányzat, mint szervtípus autonómiáját nem részesíti az egyén autonómiájának alkotmányos garanciáját jelentő védelemben. Így az önkormányzati alapjogok korlátozásával szemben nem alkotmányossági követelmény, hogy korlátozására alkotmányos jog érvényesítése, alkotmányos cél érdekében szükségszerűen és azzal arányosan kerüljön sor (szükségesség – arányosság mércéje). Az önkormányzati alapjogokat csak törvény korlátozhatja, lényeges tartalmának érintése nélkül. A lényeges tartalom akkor sérül, ha a törvényi korlátozás az önkormányzati alapjog tartalmának kiüresedéséhez, tényleges elvonásához vezetne [56/1996. (XII. 12.) AB határozat]. Ezzel az Alkotmánybíróság az önkormányzati alapjogok védelme tekintetében felállította az ellehetetlenülési mérce követelményét. Ezt viszont nem terjesztette ki az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés c pontjában megfogalmazott megfelelő saját bevételhez és feladatarányos állami támogatáshoz való jogosultságra, amely „csupán” cselekvési kötelezettséget, feladatot határoz meg a törvényalkotó számára. Ezen bekezdés annyiban is sajátos, hogy az önkormányzatok egyenjogúsága itt nem olyan értelemben érvényesül, hogy az Alkotmány az azonos, egyenlő mértékű bevételi források, állami támogatások követelményét írja elő az önkormányzatok tekintetében, hanem a feladatarányos állami támogatás és megfelelő saját bevételi források meglétét. Az Alkotmány azonban a törvényhozóra bízta annak meghatározását, hogy milyen módon, milyen eszközökkel biztosítja az önkormányzatok e jogának érvényesülését [27/B/1993. AB határozat].

A helyi önkormányzatok bevételi oldalának saját forrásai tekintetében a legmeghatározóbbak a helyi adók, amelyekkel kapcsolatban szintén található tanulságos alkotmánybírósági értelmezések. Az adómegállapítás jogának egyik sajátossága például, hogy az eleve az Alkotmányból ered, nem az Országgyűlés saját hatáskörének átruházásáról van tehát szó.

Az Alkotmánybíróság határozatai jelentős mértékben pontosították, olykor ki is terjesztették az önkormányzati jogok értelmezési lehetőségét.

Így a szabályozási autonómia kapcsán megállapította a testület, hogy az önkormányzat akkor is jogosult az országos érvényű jogszabályok által szabályozási körükbe vont társadalmi viszonyokat érintően – a helyi közügyekre vonatkozóan – a rendeleti szabályozásra, ha arra nincs kifejezett törvényi felhatalmazása. Ha ugyanis helyi közügyekről van szó, akkor a képviselő-testület külön törvényi felhatalmazás hiányában is jogosult az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képest kiegészítő jellegű helyi jogalkotásra [17/1998. (V. 13.) AB határozat]. Ezzel tulajdonképpen kiszélesítette a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezése tekintetében megalkotható rendeletek körét.

Végeredményképp megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság értelmezései jelentős hatással vannak az önkormányzati alapjogok fejlődésére, melyeket épp ezért érdemes figyelemmel kísérni nem csak a jogalkotás (ideértve a helyi szintű rendeletalkotást is), hanem a bírói jogalkalmazás során is.

Gabriella Csűrös: The essential rights of the local governments in the aspect of Financial Law

In my study I deal with the connection between the local governments and the Constitution in the aspect of Financial Law.

The local governments' essential rights have been laid down in the Constitution in a separate (IX.) chapter. The defence of the local governments is different from the defence of fundamental human rights. The latter has the test of necessity and proportionality. The local governments' constitutional rights can be restricted until the infringement of its fundamental contents.

I examined the rights of the local governments connected with the Financial Law, so I was engaged mainly in the financial support of it and the right of property and tax assessment. The Constitutional regulation of the financial support is most unique. The difference is that this paragraph (44/A. § (1) c) is not a rule of competence and jurisdiction however an obligation for the state to guarantee the self income and the proper state support to the local governments. The most important own sources are the taxes, which are necessary to discharge the duties. The authority to issue taxes derives from the Constitution - 70/I. § and 44/A. § (1) d. These paragraphs prescribes that every natural and legal person must contribute to rates and taxes depend on their income and estate.

The local governments may issue taxes within the framework of law, but their legislation is wide-ranging within it, for this reason there are a lot of instructive judgements of the Constitutional Court.

[1] Egyetemi tanársegéd (DE ÁJK Pénzügyi Jog és Közmenedzsment Tanszék), I. évf. levelező tagozatos PhD hallgató (Miskolci Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola)

[2] Az Alkotmány magyarázata. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2002. 470. o.

[3] Az Alkotmány magyarázata. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2002. 477. o.

[4] A saját bevételhez és a feladatarányos állami támogatáshoz kapcsolódó alkotmányi rendelkezések értelmezése a harmadik pontban kerül kifejtésre.

[5] Az értelmezett alkotmány. Szerk.: Dr. Holló András, Dr. Balogh Zsolt. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2005. 656. o.

[6] Az értelmezett alkotmány. Szerk.: Dr. Holló András, Dr. Balogh Zsolt. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2005. 643. o.

[7] Az értelmezett alkotmány. Szerk.: Dr. Holló András, Dr. Balogh Zsolt. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2005. 644. o.

[8] 48/2001. (XI. 22.) AB határozat

[9] A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása. Szerk.: Verebély Imre. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó MTA Állam-és Jogtudományi Intézete, Budapest, 1996. 121. o.

[10] A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása. Szerk.: Verebély Imre. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó MTA Állam-és Jogtudományi Intézete, Budapest, 1996. 119. o.

[11] A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása. Szerk.: Verebély Imre. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó MTA Állam-és Jogtudományi Intézete, Budapest, 1996. 121. o.

[12] Verebély Imre: Az önkormányzati rendszer magyarázata, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1993. 460. o.

[13] Bár az idézett alkotmánybíróági rendelkezés állami törvényi szabályozást említ, inkonzisztencia lenne, ha éppen az Alkotmánybíróság által hangsúlyozott adó-megállapítási jog önkormányzati és országgyűlési megosztottsága miatt nem vennénk figyelembe a törvény keretében önkormányzati rendeletekben meghatározott adókat.

[14] Az alkotmány magyarázata. Kommentár. KJK-KERSZÖV Kft., Budapest, 2002. 704. o.

[15] Az alkotmány magyarázata. Kommentár. KJK-KERSZÖV Kft., Budapest, 2002. 704. o.

[16] Érdemes összevetni ezt az alkotmánybíróági határozatot a 66/B/1992. AB határozattal, amely éppen az adómérték tételes meghatározásának alkotmányos mivoltát állapította meg.

[17] Az értelmezett Alkotmány. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2005. 1000. o.

[18] 20/B/1997. AB határozat, illetve 952/2001. AB határozat.

[19] Az Alkotmány 70/B.§ (3) bekezdése: „Minden dolgozónak joga van olyan jövedelemhez, amely megfelel végzett munkája mennyiségének és minőségének.”

[20] Földes Gábor: Adójog. Osiris Kiadó, Budapest, 2002. 327. o.

[21] 23/2001. (VI. 29.) AB határozat