

Magyarország és Románia helyi önkormányzati rendszerének összehasonlítható elemzése

Jelen tanulmány Magyarország és Románia helyi önkormányzati rendszerének bemutatására és összehasonlítására tesz kísérletet. A helyi önkormányzati rendszeren belül is a községi szint kap hangsúlyt.

Ezen összehasonlító közigazgatási értekezés kapcsolódik a hazai kutatások módszertanához, hiszen – példát említve – a V4 országok összevetése számos könyvben és tanulmányban, többféle szempontból (helyi önkormányzati rendszer összehasonlító elemzése², önkormányzati feladatellátási és finanszírozási rendszer szabályozásának összehasonlító elemzése³, területi államigazgatási feladatok vizsgálata⁴) megtörtént.

A szembeállítás alapjául szolgáló szempontok jelen írás esetében a történelmi hagyományok, a modellkövető közigazgatás, a közigazgatás szervezetrendszerének vizsgálata, a helyi szintű közigazgatási feladatok taglalása, az azokat ellátó szervek jogállása, feladat- és hatásköre volt. Hogyan alakult ki a taglalt országok jelenlegi önkormányzati rendszere? A helyi önkormányzathoz való jog Romániában hol jelenik meg a román jogrendben? Az Alkotmány vagy a magyar szabályozáshoz hasonlóan törvényben szabályozott a helyi önkormányzati autonómia? A vizsgált országok közigazgatási felépítésének, szervezetének elemzése során fellelhető-e azonosság? Kimutatható-e Romániában is a hazánk közigazgatására vonatkozó településszerkezeti elaprózódottság? Milyen szervek vesznek részt a helyi szintű közigazgatás végrehajtása érdekében? Mi a legfőbb döntéshozó szerv? Milyen pozícióval bír a polgármester? Milyen alapvető feladatokat látnak el a közigazgatás helyi szintjén?

I. Magyarország területi közigazgatási rendszerének kialakulása

Magyarország első írott alkotmánya⁵ (1919) részben foglalkozik a közigazgatás kérdésével⁶, míg az 1949. évi XX. törvény, a népköztársasági Alkotmány „kivezette” az önkormányzati jelleget a közigazgatás működéséből azzal, hogy az önkormányzatok helyét a szovjet mintára épülő tanácsok vették át.⁷

¹ Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola doktorandusz hallgatója, Darnózseli Közös Önkormányzati Hivatal jegyzője

² Balázs István – Hulkó Gábor – Zöld-Nagy Viktória: A helyi önkormányzatok nemzetközi környezete. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest 2021.

³ Lentner Csaba – Nagy László– Hegedűs Szilárd: Az önkormányzati feladatellátási- és finanszírozási rendszer szabályozásának összehasonlító elemzése Csehország, Szlovákia és Magyarország vonatkozásában – különös tekintettel a működés-fenntarthatóság kérdésében, <https://sekarl.euba.sk/arl-eu/en/csg/?repo=eurepo&key=46983297844> (2022. február 15.)

⁴ Hegyesi Zoltán: A visegrádi országok (v4) területi államigazgatása https://kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2019/3/06_tanulmanyok_V4_allamigazgatas.pdf (2022. február 15.)

⁵ <https://alkotmany.reblog.hu/az-első-magyar-írott-alkotmány> (2022. február 16.)

⁶ Magyarországi Szocialista Szövetséges Tanácsköztársaság alkotmánya, <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=91900035.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fkeyword%3D1919%2520> (2022. február 16.)

⁷ Mireisz Tímea: A Magyar Népköztársasági Alkotmány megszületése és a főbb alkotmánymódosítások a rendszerváltozásig. Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Magyar Állam- és Jogi Történelmi Tanszék Tudományos Diákkörének folyóirata. XV. évfolyam 2. szám, 2011.

A magyar közigazgatás reformja gyökeres politikai és gazdasági rendszerváltozáshoz kapcsolódik. Az alkotmányos közigazgatás kiindulópontjául hazánkban az 1989-es magyar alkotmányreform szolgált, mely a lenini államelméletet megvalósító 1936-os szovjet alkotmány mintájára megalkotott, a szocialista állami igazgatás jogszabályi alapjait lefektető 1949-es első magyar kartális alkotmány⁸ módosítását jelentette.

Kiemelt politikai célkitűzés volt a helyi demokrácia alapintézményének számító helyi önkormányzati rendszer létrehozása⁹, ezért az Országgyűlés első teendői közé tartozott, hogy az Alkotmányban rögzítse a helyi hatalomgyakorlás legfontosabb kereteit és feltételeit, az önkormányzás jogát és szabályait. Az Alkotmány teljeskörű modifikálása történt meg, gyakorlatilag a címen kívül az egész Alkotmány kicserélődött, a jogállamiság alapvető garanciái és a modern demokrácia jogi követelményei mind-mind helyet kaptak benne.¹⁰ A szocializmus évtizedeken át tartó központosítási folyamatának gátat szabtak, újra elismerésre került a hatalmi ágak megosztása, a közigazgatás és az államigazgatás fogalma ismét elkülönült egymástól és a közigazgatás kibővült a helyi önkormányzati igazgatás új alrendszerével. Továbbá új szervezési elvek jelentek meg, mint például a valódi decentralizáció, autonómia biztosítása, mellyel egyidejűleg bizonyos működési alapelvek vesztek jelentőségükből (pl. állami irányítás), míg mások felértékelődtek (pl. törvényesség elve).¹¹

Az 1990 augusztusában elfogadott alkotmánymódosítás csak a kezdet volt, az önkormányzat újraszületése során több száz jogszabályt alkottak meg, mint például a helyi választásokról¹² és a helyi önkormányzatokról szóló törvényt¹³.

A Tanácsköztársaság megszüntetésével új fejezet kezdődött a magyar közigazgatásban aktívan részt vevő szervek „személyében” is. Az egységes államhatalom elve alapján működő szocialista állam helyi szervei a tanácsok voltak. Helyüket az önkormányzati képviselő-testületek vették át, melyek újra rendelkeztek döntéshozói önkormányzati önállósággal.

A végrehajtó bizottság titkára megnevezés megszűnt, és a több évszázados múltra visszatekintő közigazgatási tisztviselői státusz, a jegyzői titulus újjászületett. A jegyzői tisztség elnyerésének alapfeltételeit a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény, (a továbbiakban: Ötv.) és a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, (a továbbiakban: Ktv.) rögzítette.

A magyar közigazgatás modernizációjának első alapvető iránya a demokratizálás volt. A második irány a jogszerűség tovább erősítése, melyet a decentralizáció-dekoncentráció-centralizáció közötti arányosabb viszonyok kialakítása követett, mint a közigazgatási reform harmadik törekvése. A fejlesztés negyedik célja a hatékony és költségtakarékos közigazgatás. Minőségi fejlesztési irányok mellett egyik mennyiségi fejlesztési irány a differenciált egyszerűsítés (racionalizáció).¹⁴

https://majt.elte.hu/media/03/08/024dc8bf7c04bc679fa31cb61b3d7720d016c611876f80ef10d97735fc56/MAJT-tdk_hirado_201103.pdf

https://majt.elte.hu/media/03/08/024dc8bf7c04bc679fa31cb61b3d7720d016c611876f80ef10d97735fc56/MAJT-tdk_hirado_201103.pdf(2022. február 16.) 12. o.

⁸ A köznyelv ezt ismeri írott alkotmányként.

⁹ Szamel Katalin – Balázs István – Gajduschek György – Koi Gyula: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Complex Kiadó, Budapest, 2011, 733. o.

¹⁰ Váczai Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és annak összetevői (doktori értekezés). Győr, 2011. 4.o.

¹¹ Fábíán András: Válogatott európai önkormányzati modellek. Dialóg Campus Kiadó, Budapest - Pécs, 2012. 128. o.

¹² 1990. évi XLV. törvény és 1990. évi LXIV. törvény

¹³ 1990. évi LXXV. törvény

¹⁴ Balázs István – Bálint Tibor – Fürcht Pál – Kara Pál – Szabó Lajos – Verebélyi Imre: Önkormányzati rendszer magyarázata. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1993. 473. o.

II. Románia területi közigazgatási rendszerének kialakulása

Románia első írott alkotmányai (1866, 1923) nem vagy csak részlegesen foglalkoztak a közigazgatás kérdésével.¹⁵

Románia területi közigazgatási rendszerének kiindulópontja – hasonlóan Magyarorszáéhoz – közvetlenül a totalitárius rendszer 1989. decemberi felszámolásához köthető. A kommunista struktúrákról a végrehajtó hatalom által kinevezett kormányzatra való átmenet fokozatosan zajlott, amelyet a Nemzeti Megmentési Front tevékenységének átadásáról szóló 2/1989. számú törvényerejű rendelet, valamint a választások megtartásáig a megyék, városok és községek igazgatására ideiglenes hatóságokat kijelölő 8/7/1990. számú törvényerejű rendelet és az 5/1990. számú törvény szabályozott.¹⁶ A társadalmi-gazdasági instabilitás, az átalakulás időszakának káoszjellege az országot strukturális válságba sodorta, a területi-közigazgatási rendszer működését is inkább az útkeresés, semmint a biztos, megfontolt lépések sorozata jellemezte.

Megjegyzem, nem könnyíti meg a helyzetet, hogy a román szaknyelv az önkormányzat (“autogovernare”) fogalmát nem ismeri. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját Helyi Autonomia Európai Chartájának fordították (Carta Europeană a Autonomiei Locale). Mivel a román politikai-jogi kultúra a francia mintát követi, ezért nem ismeretes a magyar nyelvbe és közjogi gondolkodásba német minta (Selbstverwaltung) alapján bekerült önkormányzati fogalom.¹⁷

Magyarországhoz hasonlóan az 1990-es években sorra hatályba léptek a helyi önkormányzás alapszabályai.

Az 1991. évi új Alkotmány bevezeti a helyi autonómiát és a decentralizáció elvét¹⁸. A helyi közigazgatásról szóló 69/1991. számú törvény és a helyi választásokról szóló 70/1991. számú törvény elfogadásával kezdeményezték a helyi közigazgatás 1991-es reformját. A későbbiekben a helyi hatóságok számára biztosított a helyi autonómia, amely kizárólag adminisztratív és pénzügyi jellegű, a törvényben meghatározott alapon és korlátok között gyakorolható. A reform kezdetén a pénzügyi autonómia csak részben valósult meg a 27/1994. számú helyi adókról szóló törvény és a 189/1998. számú helyi pénzügyi törvény bevezetése miatt.

A reform része volt még a köztisztviselők jogállásáról szóló 188/1999. számú törvény megalkotása is.

A helyi tisztségek betöltésére vonatkozó választójogot az Alkotmány 120. cikke határozza meg, és a helyi választásokról szóló törvény ültette át a gyakorlatba. Ezek adták az új helyhatósági választások keretét, melyet 1992-ben tartottak elsőként Romániában a kommunista rendszer összeomlását követően.

A fent felsorolt jogszabályokkal pusztán a szükséges keret teremtődött meg a közigazgatási reform megkezdéséhez, amely a helyi érdekek irányításának nagy részét a központi szintről a helyi szintre helyezte át. A helyi közigazgatás 1991-es reformja csak részben valósult meg. A reformok egy ideig főként a közigazgatási átszervezésre korlátozódtak: azaz a

¹⁵ Szamel et al.: i.m. 812. o.

¹⁶ Coman, Pena – Crai, Eugen – Radulescu, Monica – Stanciulescu, Gabriella: Local Government in Romania. In Kandeve, Emilia (ed.): Stabilization of Local Governments. OSI/LGI, Budapest, 2001. p. 356.

¹⁷ Veress Emőd: A prefektusi tisztség az önkormányzati rendszerben és az alkotmánybíróági gyakorlatban (Románia esete) <https://www.jogiforum.hu/publikacio/2003/01/07/a-prefektusi-tisztseg-az-onkormanyzati-rendszerben-es-az-alkotmanybirosagi-gyakorlatban-romania-esete/> (2021. október 22.)

¹⁸ Románia Alkotmánya, 119. cikkely

decentralizált közigazgatáshoz szükséges hatóságok és intézmények létrehozására, de például a pénzügyi autonómia szabályozása elmaradt, a gazdasági reformok üteme lassú volt, és az eredmények messze nem feleltek meg a lakosság elvárásainak.

A belpolitikai kudarcok okozták a következetes és fenntartható társadalmi és gazdasági növekedés hiányát az 1990-es években. A különösen gyenge kormányzás és gyenge intézményi struktúrák, a politikai akarat hiánya és kevés végrehajtási készség Románia esetében egyértelműen kimutatható volt.¹⁹

1992 és 1996 között a romániai közigazgatás intézményei stabilizálódást, konszolidációt mutattak, mindemellett folytatódott a demokratizálódási folyamat. Működési szinten azonban a közintézmények és a köztisztviselők nehézségekkel és problémákkal szembesültek.

A helyi hatóságok 1992 és 1996 között korlátozott helyi pénzügyi autonómiával rendelkeztek. A helyi hatóságoknak történő pénzeszközök átutalása szubjektív kritériumok alapján történtek, mely során a politikai beavatkozás és a prefektusok²⁰ visszaélései okozták a romániai helyi demokrácia viharos fejlődését az újonnan megválasztott helyi kormány első ciklusa alatt.

Több tanulmány íródott abban a témában, hogy a közigazgatási intézmények támogatják a folyamatos korrupciót. A romániai közszféra korrupciója nem csupán a közhivatalok személyes haszonszerzésre való felhasználását jelentette, hanem magában foglalta a személytelenség és a tisztességes eljárás normáinak széles körű megsértését a nagyobb hatalommal rendelkező csoportok érdekében. A korrupció elleni küzdelem tényezőinek vizsgálatával is számos írás foglalkozott, mely azt mutatta ki, hogy a korrupció elleni küzdelemre gyakorolt pozitív hatást elsősorban a tömegtájékoztatási eszközök, az iskolák és az egyház biztosította, míg a helyi közigazgatás és a polgárok mérsékelten pozitív hatást fejtettek ki.²¹

1996-ban ismét választásokat tartottak, majd újabb jogalkotási hullám keretében a román parlament módosításokat fogadott el mind a helyi közigazgatásról, mind a helyi választásokról szóló törvényről. A módosítások elsősorban a közigazgatási eljárásokat fejlesztették, és átláthatóbb és kiszámíthatóbb keretet biztosítottak a helyi szintű szereplők peres eljárásaihoz. A legfontosabb helyesbítés a prefektusok elszámoltathatóságát szabályozó rendelkezések bevezetése volt a helyi önkormányzatok aktusainak helytelen felfüggesztése esetén, a közvetlen általános szavazás a helyi tanácsi választásokon, valamint a helyi hatóságok hatáskörének világosabb meghatározása jelentette.

Ezen jogszabály-módosítás után a prefektúra tisztsége szükséges szerepet játszik a romániai önkormányzatok átalakulási folyamatában.

A hatékony önkormányzatiság és a pénzügyi autonómia 1996 óta fokozatosan és folyamatosan szilárdult.

¹⁹ Mungiu-Pippidi, Alina – Ionita, Sorina: The failure of public governance in Romania. In Bryane Michael et al. (ed.): Challenges Facing the Central and Eastern European Countries. Bratislava, NISPAcee, 2004. p. 243.

²⁰ A prefektusi tisztség nem köztisztviselői, hanem politikai funkció. 1929-ben vezették be. A megyei közigazgatás feje volt, a kormány képviselője a megyékben. Korábban a megyei tanács választotta meg, jelenleg a prefektus kinevezése kormányhatározattal történik.

A prefektusi funkció célja „a nemzeti érdekek érvényesítése”, az erőteljes központi ellenőrzés és befolyás megvalósítása.

²¹ Andrei, Tudorel – Profiroiu, Marius – Profiroiu, Alina – Nedelcu, Monica: Estimation of Corruption and Non-Academic Behaviour in the Romanian Public Sector: Public Administration, Health and Education sector. In Nemeč, Juraj – Peters, B. Guy (ed.): State and Administration in a Changing World. NISPAcee, Bratislava, 2010. p. 252.

Romániában ugyanakkor a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának 1998-ban történt hatályba lépésétől²² beszélhetünk önkormányzatiságról, a román terminológia alapján megfogalmazva, helyi autonómia alapján működő decentralizált közigazgatási alrendszeréről.

Az 1991. évi közigazgatási törvényt a 215/2001. helyi közigazgatási törvény követte, mely „a helyi autonómia általános rendszerével” behatóbban foglalkozott. „Megjelentek” a helyi közigazgatás működésének alapelvei, mely a helyi autonómia mellett a decentralizációs folyamatokat jelentette, továbbá ide sorolható a törvényesség, a helyi közigazgatási hatóságok választhatósága, valamint a kiemelt helyi érdekű problémák megoldásában a polgárokkal való konzultáció elve is hangsúlyosabbá vált.

Annak ellenére fejlődés mutatkozott a közigazgatás terén, hogy a romániai kormányzás minősége csökkent a 1998 és 2001 közötti időben.

1989 óta Románia a különböző értékelésekben, amelyek a csatlakozni kívánó országok értékelésére irányultak, az utolsó helyek közelében szerepelt. Az Európai Bizottság éves jelentéseiben, amelyekben a tagjelölt országok előrehaladását értékelik, Románia folyamatosan az utolsó helyen végzett. (Még Bulgária is megelőzte, mely ország vitathatatlanul nehezebb körülményekkel nézett szembe az átmenet során.)²³

Tekintettel a Románia által az Európai Unió intézményeivel szemben vállalt folyamatos kötelezettségekre és határidőkre egyes közigazgatási reformintézkedések szabályozása nem tűrt halasztást, figyelembe véve a helyi közigazgatási hatóságok által folyamatosan jelzett működési zavarokat és problémákat, amelyek abból eredtek, hogy a hatóságok szervezetét és működését szabályozó jelenlegi jogi keretet nem sikerült a társadalmi-gazdasági realitásokhoz, valamint a polgároknak nyújtott alapvető közszolgáltatásokhoz kapcsolódó tevékenységek összetettségéhez és dinamikájához igazítani. Az Európai Unióról szóló szerződésben és a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában foglalt szubszidiaritás elvének alkalmazása érdekében, figyelembe véve a közigazgatási és területi egységek közötti egyenlőtlenségek csökkentésének sürgősségét, az igazgatási kapacitás és a fejlesztési lehetőségek növelésének igényét, a helyi közigazgatási hatóságok szervezetével és működésével kapcsolatos döntéshozatali folyamat és belső eljárások egyszerűsítésére és ésszerűsítésére irányuló intézkedések szükségességét, megalkotásra kerül a közigazgatási törvénykönyvről szóló 2019. évi 57. számú sürgősségi rendelet (a továbbiakban: közigazgatási törvénykönyv), mely a közigazgatásra kiható, rendszerszintű problémákat hivatott orvosolni a helyi önkormányzat által biztosított minőségi közszolgáltatás érdekében.²⁴

III. Az államszervezet és a közigazgatás beosztása Magyarországon

Magyarország jelenlegi államformája 1989 óta köztársaság, kormányformája pedig parlamentáris köztársaság.²⁵ A parlamentáris kormányformának jellemzője, hogy a kormány

²² A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának aláírására már 1994-ben sor került, azonban a ratifikálás és a hatályba lépés 1998-ban történt meg.

²³ Mungiu-Pippidi – Ionita: i.m. p. 244.

²⁴ Közigazgatási törvénykönyv preambuluma

²⁵ Halász Iván: Összehasonlító kormányzástan. NKE, Budapest, 2016. <https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/4954/%D6sszehasonl%EDt%F3%20korm%E1nyz%E1stan.pdf;jsessionid=86506F222E553FAC2308F8D66505C9D4?sequence=3> (2022. február 28.) 22. és 24. o.

A parlamentáris köztársaság kormányforma, a köztársasági államforma egyik típusa, amelyben a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi ágak nem különülnek el egyértelműen, a végrehajtó hatalom fölötti ellenőrzést is a törvényhozás látja el (a tényleges végrehajtói hatalommal rendelkező kormányfőt nem közvetlenül választják a választók, hanem a parlament szavaz neki bizalmat), viszont az államfő és a kormányfő szerepe és személye világosan elkülönül – az utóbbi a valós hatalom feje. A köztársasági elnök jogosultsági gyengék (bár ő az állam

csak a legfőbb népképviselői szerv akaratából, annak bizalmát élvezve juthat tisztségbe és maradhat meg abban. A köztársaság a népszuverenitás elvére épül, a közhatalom gyakorlása pedig csak a jogállam keretein belül lehetséges.

A népképviselő legfőbb szerve az Országgyűlés (a parlament). Magyarország Alaptörvénye alapján négyévente kerül sor országgyűlési választásokra, amelynek során a 2014-es országgyűlési választás óta 199 parlamenti képviselőt megválasztása zajlik vegyes választási rendszerben.

Magyarország államfője a köztársasági elnök, akit az Országgyűlés választ meg 5 évre.²⁶ A miniszterelnököt a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés tagjai választják meg.

Magyarország közigazgatási területi felosztásának két fő szintje van. A területi szinten a 19 megye és a főváros, Budapest található, míg a helyi szinten 3155 település (346 város és 2809 község). A városok közé tartozik a 24 megyei jogú város és a főváros is, mely utóbbi kerületre oszlik. A községeken belül 129 nagyközség is létezik.²⁷ Ezen területi egységek önkormányzattal rendelkeznek. Budapesten kétszintű önkormányzati rendszer működik, mely a fővárosi önkormányzatból és a kerületi önkormányzatokból áll. A megyei és a települési önkormányzatok között nincs alá-fölérendeltségi viszony. A két alapvető szinten kívül a tervezési-statisztikai régiók és a járások is külön egységeket alkotnak. A régiók a megyék és a főváros csoportosításával alakultak ki. A járásokat 2012-ben hozták létre.

IV. Az államszervezet és a közigazgatás beosztása Romániában

Államforma szempontjából Románia szintén köztársaság, kormányformája viszont félpármentáris.²⁸ A kormányfő a miniszterelnök, az állam élén pedig a köztársasági elnök áll. A kormány és az elnök is gyakorol végrehajtó hatásköröket.

A köztársasági elnök a végrehajtó hatalom feje, közvetlenül a nép által 5 évre választják meg. Az elnök nevezi ki a miniszterelnököt, aki a kormány (minisztertanács) vezetője.

A román törvényhozás kétkamarás: a Szenátusból és a Képviselőházból áll. Mindkét ház tagjait négy évre választják. A kormánynak mindkét kamara bizalmával kell rendelkeznie. Alkotmányos szinten meghatározott közigazgatási szempontból az ország területi beosztása, községek, városok és megyék szerint van szervezve.²⁹ Az ország 41 megyére (judet) van osztva. A megyéken belül 83 megyei jogú város (municipium), 180 város (oras) és 2864 község (comuna) található. A község az a közigazgatási-területi alapegység, amely a vidéki lakosságot foglalja magába, amelyet egy közösség egyesít.³⁰ A községek egy vagy több faluból állhatnak.³¹

első embere), a parlamentnek alárendelten működik, főként protokolláris szerep jut neki, és többnyire a parlament választja.

²⁶ Magyarország Alaptörvénye 10. cikk (1) bekezdés

²⁷A települések száma és népessége jogállás szerint, 2021. január 1. https://www.ksh.hu/stadat_files/fo/fo/fo10007.html (2022. február 17.)

²⁸ Halász: i.m. 10. o.: A félpreszidenciális kormányforma a második világháború utáni évtizedekben jött létre. Félpármentáris modellnek is nevezhető, de mégis a félelnöki meghatározás lett a divatosabb. A félelnöki kormányforma a prezidenciális és a parlamenti rendszer között helyezkedik el, tulajdonképpen azok közötti sajátos átmenetet jelenti. A szakirodalomban ugyanakkor létezik egy olyan vélemény is, amely szerint a félelnöki és félpármentáris kifejezések nem szinonimák, hanem fokozatot is kifejeznek. Eszerint a félpreszidenciális rendszerben az elnöki hatalom az erőteljesebb, a félpármentárisban talán valamennyivel a parlament.

²⁹ Románia Alkotmánya 3. cikk 3. bekezdés

³⁰ Közigazgatási törvénykönyv 98. cikke (1) bekezdése

³¹ Közigazgatási törvénykönyv 98. cikke (2) bekezdése

A községi önkormányzatokban körülbelül 12864 falu van.³² Igazgatási szervezete kétszintű, helyi és megyei. A helyi igazgatási egységek integráltak, a megye szintjén prefektus és önkormányzat egyaránt működik.³³

V. A helyi önkormányzathoz való jogról általában

Már a XIX. században demokratikus alapjogként fogalmazták meg a helyi önkormányzathoz való jogot.

Az önkormányzás magában foglalja az önszerveződést, a saját jogaival való döntést, az önszabályozást, az önigazgatást (döntéshozatal, végrehajtás, ellenőrzés) és az önfejlesztést (önkorrekciós lehetőség).³⁴ A helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.³⁵ „Általánosságban is elmondható, hogy a demokratikus társadalmak elismerik bizonyos közösségek valamilyen mértékű függetlenségét, önrendelkezését, saját ügyeiben gyakorolt döntési jogát.”³⁶ Az európai országok nagyobb része az alkotmányban nem az önkormányzathoz való jogot, hanem a helyi önkormányzás elvét, a helyi önkormányzat fogalmát szabályozza.

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (European Charter of Local Self-Government) nem mondja ki, hogy alkotmányos szinten kellene rögzíteni a helyi önkormányzathoz való jogot. Továbbá azt maga sem deklarálja, hogy az kollektív alapjog lenne, csak annyit mond ki, hogy „a helyi önkormányzás elvét a belső jogalkotásban és amennyire lehetséges, az Alkotmányban is el kell ismerni.”³⁷

A Charta preambuluma szerint „... csak tényleges feladatkörrel bíró helyi önkormányzatok biztosíthatnak egyszerre hatékony és az állampolgárokhoz közelálló igazgatást,... a helyi önkormányzás védelme és megerősítése a különböző európai országokban fontos hozzájárulás a demokráciának és a hatalom decentralizálásának elvein alapuló Európa kialakításához”. A „ténylegesség” és a „helyi önkormányzatiság megerősítése” egy előre ívelő és -mutató folyamatot jelent a helyi önkormányzatiság felfogásában, melynek központjában az autonómia kiterjesztése, de minimálisan a megőrzése áll.

A Charta rendelkezéseivel összhangban a helyi önkormányzás tartalmát a helyi önkormányzatoknak az a joga jelenti, hogy a jogszabályi keretek között a közügyek lényeges részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében. Hogyan alakul ez az elemzett országaink esetében?

V.1. A helyi önkormányzás jogának szabályozása Magyarországon

Az Alkotmány kollektív alapjogként deklarálta a helyi önkormányzathoz való jogot és ebből vezette le a helyi önkormányzatok alapjogait. Az Alkotmány 42. §-a értelmében „A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga.” Továbbá meghatározta a helyi önkormányzathoz való jog tartalmát az alábbiak szerint: „A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő

³² Szamel et al.: i.m. 824. o.

³³ uo.

³⁴ Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus, Budapest - Pécs, 2009. 281. o.

³⁵ Charta 3. cikk

³⁶ Kiss Barnabás: A helyi önkormányzati rendszer. In Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2015, 427. o.

³⁷ Charta 2. cikk

helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.” Az említett rendelkezéssel az Alkotmány meghatározta a helyi önkormányzathoz való jog alanyait, valamint annak tartalmát is.

Az Ötv. preambuluma második mondata ezzel összhangban úgy fogalmazott, hogy „a helyi önkormányzás lehetővé teszi, hogy a választópolgárok helyi közössége – közvetlenül, illetőleg a választott helyi önkormányzata útján – önállóan és demokratikusan intézze a helyi érdekű közügyeit.”

A szabályozás meghatározó eleme volt az önkormányzati autonómia garantálása. Egyrészt az Alkotmány az önkormányzathoz való jogot kollektív alapjogként rögzítette, másrészt biztosította az önkormányzatok szervezetalakítási, gazdálkodási, társulási és feladatvállalást illető szabadságát.

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény koncepciója sok tekintetben gyökeres fordulatot hozott a helyi önkormányzatok szabályozásában, míg más téren megőrizte a korábbi alapokat.

A helyi önkormányzathoz való jog, mint közösségi alapjog az Alaptörvény szintjén már nem jelenik meg, hanem a helyi közügy fogalma került a középpontba. A helyi önkormányzathoz való jog nem szűnt meg, csak az Alaptörvény már nem tekinti ezt kifejezetten alapjognak.

Az Alaptörvény szerint a helyi önkormányzás tartalmát tekintve egyrészt a helyi közügyek intézését, másrészt a helyi közhatalom gyakorlását jelenti. „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.”³⁸ „A helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot», »melynek során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül«. Az önkormányzás a helyi közügyekre irányul, ezek »alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak« (4. §). A helyi önkormányzás tehát egyszerre foglalata a helyi közügyeknek, s egyszerre maga is helyi közügy (a szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtése).”³⁹

Az Alaptörvény nem határozza meg alkotmányos szinten a helyi önkormányzathoz való jog címzettjeit sem, helyette sarkalatos törvényben rendezi azt. A helyi önkormányzathoz való jogra vonatkozó szabályokat az Möt. tartalmazza. Az Möt. alapján a helyi önkormányzás joga egyrészt a helyi közakarat kifejezését jelenti – azaz a döntés jogát –, másrészt a közakarat megvalósítását, a döntés végrehajtását. Ennek megfelelően a helyi önkormányzás alanyának a helyi közösség tagjai tekintendők, és nem maga az önkormányzat vagy annak szervei. A helyi közösség tagjai a helyi önkormányzathoz való jogot közvetlenül, népszavazás útján vagy közvetett módon, választott képviselők útján gyakorolhatják. A helyi önkormányzathoz való jog másfajta megközelítést támasztja alá az is, hogy az nem pusztán jogot, hanem kötelezettséget is előír a helyi választópolgároknak akkor, amikor „állampolgári felelősségérzet” érvényre juttatásáról szól, és akkor, amikor kötelezéseként előírja, hogy „a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot.”

Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése felsorolja, hogy a helyi közügyek intézése körébe milyen feladat- és hatáskörök illetik meg a helyi önkormányzatokat, ezzel megjelölve az önkormányzati autonómia alapvető területeit – többek között rendeletalkotás,

³⁸ Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdés

³⁹ Patyi András: Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól. In: Deli Gergely – Szoboszlai-Kiss Katalin (szerk.): Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 2013. 393. o.

határozathozatal és önállóan igazgatás – , majd a Möt. 5. §-a mondja ki, hogy ezek jogszerű gyakorlása alkotmánybírói és bírósági védelemben részesül.

A jelenlegi szabályok alapján tehát továbbra is megilleti valamennyi település közösségét – az Alaptörvényben ugyan már nem deklarált – helyi önkormányzathoz való jog.

V.2. A helyi önkormányzás jogának szabályozása Romániában

A helyi önkormányzatok szabályozásának általános alapjairól az 1991-ben elfogadott Alkotmány rendelkezik, mely 2003-ban jelentős módosításon esett át. Az Alkotmány V. fejezetének 2. cikkelye foglalkozik a helyi közigazgatással. Elismerésre kerül a területi egységek autonómiája, amelynek értelmében a helyi önkormányzatok önállósága alkotmányos rendelkezéssel van biztosítva. Továbbá rögzíti, hogy a közszolgáltatások biztosítása decentralizáció elvén alapul.⁴⁰ A 120. cikk pedig községi és városi hatóságokról rendelkezik. Romániában a helyi közigazgatás kereteit törvény határozza meg, és törvényi szinten biztosítva vannak az önkormányzatiság minimális kellei.

A közigazgatási törvénykönyv is rendelkezik a helyi autonómiáról, melynek fogalmát a következőben határozza meg. „a helyi államigazgatási szervek joga és tényleges képessége arra, hogy a közügyeket megválasztott helyi közösségek nevében és érdekében a jogszabályoknak megfelelően megoldják és irányítsák”⁴¹

A helyi hatóságok számára biztosított a helyi autonómia, azonban kizárólag adminisztratív és pénzügyi jellegű, a törvényben meghatározott alapon és korlátok között gyakorolható.⁴²

VI. A helyi önkormányzat és szervei Magyarországon⁴³

A helyi önkormányzás joga a települések (települési önkormányzatok) és a megyék (területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg. A helyi önkormányzat önálló, külön jogi személy.⁴⁴ A helyi önkormányzatok jogai egyenlők – igaz ez a deklaráció szintjén, ugyanis a törvényi szabályok ettől eltérő, differenciált egyenlőségre utalnak –, azonban a kötelezettségei eltérőek lehetnek.

A helyi önkormányzat saját vagyonnal rendelkezik, mely a tulajdonából és a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogokból áll, amelyek az önkormányzati feladatok és célok ellátását szolgálják.⁴⁵

A helyi önkormányzatok (megyei és települési) mellérendeltségi viszonyban állnak egymással.

Az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják. A képviselő-testület szervei: a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal, a jegyző, továbbá a társulás.^{46,47}

⁴⁰ Románia Alkotmánya, 119. cikk

⁴¹ Közigazgatási törvénykönyv 5. cikk j. pont

⁴² Közigazgatási törvénykönyv 84. cikk

⁴³ A felsorolás sorrendje az Möt. -vel azonos sorrendben történik.

⁴⁴ Möt. 41. § (1) bekezdés

⁴⁵ Möt. 106. § (2) bekezdés

⁴⁶ Möt. 41. § (2) bekezdés

⁴⁷ A képviselő-testület szervei közül kizárólag a községi szintet érintő tisztségek és szervek kerülnek elemzésre.

VI.1. A képviselő-testület

A települési önkormányzat képviselő-testületének számát a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választása évének január 1-jei lakosság száma alapján kell meghatározni.⁴⁸

„A 10 000 vagy ennél kevesebb lakosú település - egyéni listás választási rendszerben - egy választókerületet alkot, amelyben a képviselők száma:

- a) 100 lakosig 2 fő,
- b) 1000 lakosig 4 fő,
- c) 5000 lakosig 6 fő,
- d) 10 000 lakosig 8 fő.”⁴⁹

VI.2. Polgármester

A polgármestert a települések választópolgárai közvetlenül választják⁵⁰, aki megválasztását követően esküt tesz a képviselő-testület előtt, ez a tisztség gyakorlásának elengedhetetlen alapkövetelménye.⁵¹

A polgármester tisztségét főállásban vagy társadalmi megbízatásban látja el.⁵² A polgármester a képviselő-testület elnöke és egyben képviselője is. A testületi ülés összehívója és vezetője.⁵³ „A polgármester tagja a képviselő-testületnek, a képviselő-testület határozatképessége, döntéshozatala, működése szempontjából önkormányzati képviselőnek tekintendő.”⁵⁴

A polgármester irányítja a hivatalt, a jegyző javaslatának figyelembevételével meghatározza a hivatalnak feladatait az önkormányzat munkájának a szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában; a jegyző javaslatára előterjesztést nyújt be a képviselő-testületnek a hivatal belső szervezeti tagozódásának, létszámának, munkarendjének, valamint ügyfélfogadási rendjének megállapítására. Ezen feladatait a képviselő-testület döntései szerint és saját hatáskörében végzi.

Gyakorolja a munkáltatói jogokat a jegyző, míg az egyéb munkáltatói jogokat az alpolgármester és az önkormányzati intézményvezetők tekintetében.

A jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben és hatósági hatáskörökben döntési joga van. Egyes hatásköreinek gyakorlását átruházhatja az alpolgármesterre, a jegyzőre, a hivatal ügyintézőjére; továbbá a hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét.⁵⁵

VI.3. Az alpolgármester

A polgármester helyettesítésére, munkájának segítésére annak javaslata alapján, a képviselő-testület titkos szavazással, minősített többséggel, legalább egy alpolgármestert saját

⁴⁸ 2010. évi L. törvény 3. §

⁴⁹ 2010. évi L. törvény 4. §

⁵⁰ 2010. évi L. törvény 12. § (1) bekezdés

⁵¹ Mötv. 63. §

⁵² Mötv. 64. § (1) bekezdés

⁵³ Mötv. 65. §

⁵⁴ Mötv. 66. §

⁵⁵ Mötv. 67. § (1) bekezdés

tagjai közül választ meg.⁵⁶ Az alpolgármester a polgármester irányításával látja el feladatait.⁵⁷ Az alpolgármesteri tisztség főállásban is ellátható, azonban betöltése igazodik a polgármesteréhez.⁵⁸

Már községi szinten is jellemző, hogy a képviselő-testület tagjaiból választott alpolgármesteren túl egy úgynevezett külsős alpolgármestert is választanak.

Azonban ezen alpolgármester nem tagja a képviselő-testületnek, a polgármestert a képviselő-testület elnökeként nem helyettesítheti, de a képviselő-testület ülésein tanácskozási joggal részt vehet. A külsős alpolgármester jogállására egyebekben a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármesterre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.⁵⁹

VI.4. A képviselő-testület bizottságai

A képviselő-testület állandó vagy egyes önkormányzati feladatok ellátásának időtartamára ideiglenes bizottságot hozhat létre. A képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatában határozza meg bizottságait, rendelkezik tagjainak számáról, rögzíti feladat- és hatáskörét, működésük alapvető szabályait.⁶⁰

Már az alakuló vagy az azt követő ülésen a polgármester előterjesztésére a képviselő-testület köteles megválasztani a törvény által kötelezően létrehozandó és a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott bizottságait.⁶¹ A száz fő alatti lakosságszámú településen a bizottsági feladatokat a képviselő-testület látja el. Az ezer lakos alatti településen a kötelező bizottsági feladat- és hatásköröket egy bizottság is elláthatja.⁶² A kétezernél több lakosú településen pénzügyi bizottságot létrehozása kötelező.⁶³

A bizottság elnökének és tagjainak megbízatása a képviselő-testület által történő megválasztással jön létre. A bizottság tagjává nem önkormányzati képviselő tag is választható. A nem önkormányzati képviselő tag jogai és kötelezettségei a bizottság ülésein megegyeznek az önkormányzati képviselő bizottsági tag jogaival és kötelezettségeivel.⁶⁴ „A bizottság elnökét és - az elnökkel együtt számított - tagjainak több mint a felét az önkormányzati képviselők közül kell választani. Nem lehet a bizottság elnöke vagy tagja a polgármester.”⁶⁵

A bizottság feladatköre kettős, egyrészt kezdeményezi és előkészíti a képviselő-testület döntéseit, másrészt önkormányzati döntést hozhat a képviselő-testület felhatalmazása alapján. Leggyakoribb bizottságok az ügyrendi bizottság, mely a képviselő-testület és bizottság tagjainak vagyonyilatkozattal kapcsolatos adminisztratív feladatait látja el, a pénzügyi (gazdasági) bizottság, mely a költségvetéssel, zárszámadással és az önkormányzati döntések pénzügyi vonzatával foglalkozik. A szociális bizottság, mely véleményezi a szociális és gyermekvédelmi tárgyú rendeleteket, szociális ellátások nyújtásáról határoz.

Egyre népszerűbb a települési értéktár bizottság a kulturális értékek megóvása érdekében.

A bizottságok működésének ügyviteli feladatait a polgármesteri hivatal vagy a közös önkormányzati hivatal látja el.⁶⁶

⁵⁶ Möt. 74. § (1) bekezdése

⁵⁷ Möt. 74. § (2) bekezdése

⁵⁸ Möt. 75. § (1) bekezdés

⁵⁹ Möt. 74. § (1) bekezdése

⁶⁰ Möt. 57. § (1) bekezdése

⁶¹ Möt. 43. § (3) bekezdés

⁶² Möt. 57. § (1) bekezdése

⁶³ Möt. 57. § (2) bekezdés

⁶⁴ Möt. 57. § (1) bekezdése

⁶⁵ Möt. 58. § (1) bekezdése

⁶⁶ Möt. 61. § (3) bekezdése

VI.5. A hivatal⁶⁷

A hivatali feladatok ellátása két módon lehetséges: önálló polgármesteri hivatal⁶⁸ működtetésével, illetve több önkormányzat által létrehozott közös önkormányzati hivatal⁶⁹ (a továbbiakban együttesen: hivatal) útján.⁷⁰ A hivatal Magyarországon a helyi önkormányzat hivatásos szakapparátusa.

A hivatal attól függetlenül, hogy a képviselő-testület szerve, továbbra sem gyakorol önálló döntési jogkört, ugyanakkor szerepe az önkormányzati működés szempontjából meghatározó, az adott önkormányzat tervszerű működésének, a közszolgáltatások színvonalas biztosításának záloga, amennyiben felkészült, magas szakmai szinten működő apparátussal bír.

A képviselő-testület és szervei – különösképp bizottság és társulás – működésével, a polgármester, valamint a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátásáért felel.

Magyarországon 554 település tart fenn önálló polgármesteri hivatalt. 2583 település közös önkormányzati hivatalt alkot. Ebből 711 település közös önkormányzati hivatalt fenntartó község, város önkormányzata, amely egyben a hivatal székhelye is, 1913 településen kirendeltség vagy ügyfélszolgálat alapján biztosított a feladatellátás.⁷¹

VI.6. A jegyző

A hatályos jogszabályok alapján községi szinten is biztosított a jogi szakember, akit a polgármester pályázat útján határozatlan időre nevezi ki.⁷² A jegyző közszolgálati jogviszonyban áll a Kttv. szerint. A jegyzői kinevezés vezetői munkakörnek minősül.

A jegyző az önkormányzat közigazgatási szakmai vezetője. A magas szintű képzési követelmény előírásait az tette szükségessé, hogy a jegyzőnek meghatározó szerepe van az önkormányzati közigazgatás szakszerűségének és eredményességének biztosításában. Jelentős érdek fűződik ahhoz, hogy a jegyző szakmailag képzett, közigazgatási gyakorlattal rendelkező vezető legyen.

Jegyzővé az nevezhető ki, aki

„a) igazgatásszervező vagy közigazgatás-szervező alapképzési szakon, vagy jogász vagy államtudományi mesterképzési szakon szerzett szakképzettséggel vagy közigazgatási mesterképzési szakon szerzett okleveles közigazgatási szakértő vagy okleveles közigazgatási menedzser szakképzettséggel rendelkezik,

b) a (4) bekezdésben meghatározott esetet kivéve - jogi vagy közigazgatási szakvizsgával, vagy a Közigazgatási Továbbképzési Kollégium által a teljeskörűen közigazgatási jellegűnek minősített tudományos fokozat alapján adott mentesítéssel rendelkezik, és

c) legalább kétévi közigazgatási gyakorlatot szerzett.”⁷³

⁶⁷ https://www.ksh.hu/stadat_files/fo/fo/fo10010.html (2022.február 17.)

⁶⁸ 2000 főt meghaladó települések hozhatnak létre önálló polgármesteri hivatalt. További feltétel például a jegyző alkalmazása.

⁶⁹ Mötv. 85. § (1) bekezdése szerint: Közös önkormányzati hivatalt hoznak létre azok a járáson belüli községi önkormányzatok, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, és a községek lakosság száma nem haladja meg a kétezer főt. A kétezer fő lakosság számot meghaladó település is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz.

Mötv. 85. § (2) bekezdése szerint: A közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosság száma legalább kétezer fő, vagy a közös hivatalhoz tartozó települések száma legalább hét.

⁷⁰ Mötv. 84. § (1) bekezdés

⁷¹ https://www.ksh.hu/stadat_files/fo/fo/fo10010.html (2022.február 17.)

⁷² Mötv. 82. § (1) bekezdése

⁷³ Kttv. 247. § (1) bekezdése

A jegyző ellátja a képviselő-testület és szervei működésével kapcsolatos általános, valamint az államigazgatási feladat- és hatásköröket.

VI.7. Társulások

A helyi önkormányzat számára az Mötv. széles körű feladatokat állapított meg, melyet az ágazati törvények tovább növelhetnek, pontosíthatnak, kiegészíthetnek. Ez sok esetben eredményezte, hogy az önkormányzatok önként, későbbiekben kötelező erővel (pl. pénzügyi vagy személyi megfontolásból) más önkormányzatokkal együttműködjenek, társulások kapcsolatokat alakítsanak ki.

A képviselő-testület megállapodhat abban, hogy egy vagy több önkormányzati feladat- és hatáskör, valamint a polgármester és a jegyző államigazgatási feladat- és hatáskörének hatékonyabb, célszerűbb ellátására jogi személyiséggel rendelkező társulást hoz létre.⁷⁴ Az önkormányzati társulás létrehozása, megszüntetése, abból történő kiválás, a társulási megállapodás módosítása, társuláshoz való csatlakozás, abból történő kiválás a képviselő-testület át nem ruházható hatásköre.⁷⁵ A társulás tulajdonképpen az önkormányzati feladatok ellátásáért felelős képviselő-testületi szerv.⁷⁶

Közszégi szinten közneveléssel kapcsolatos feladatokat oldanak meg társulás formájában, például az óvodai nevelést. Jellemző a víziközmű társulás. Kötelező társulási forma a fent részletezett közös önkormányzati hivatal.

VII. A helyi önkormányzat és szervei Romániában

Romániában a közigazgatási-területi egységek közjogi jogi személyek, teljes jogképességgel és saját vagyonnal rendelkeznek.⁷⁷

A helyi autonómiát községek és városok szintjén a helyi közigazgatási hatóságok gyakorolják,⁷⁸ melyek a helyi tanácsok, mint tanácskozó hatóság és a polgármesterek, mint végrehajtó hatóságok.⁷⁹ A helyi tanácsok és polgármesterek a helyi közigazgatás hatóságaiként látják el a községek és városok közügyeit a jogszabályoknak megfelelően.⁸⁰

Romániában a helyi önkormányzatok ún. normatív jellegű határozatot hozhatnak feladatkörükben, például a szervezeti és működési rend, a helyi közszolgáltatások biztosítása, az intézmények működtetése, illetve különböző típusú – gazdasági, fejlesztési, területrendezési – tervek tárgyában.⁸¹ A polgármester pedig rendelkezést ad ki.⁸²

A helyi közigazgatási hatóságok közötti kapcsolatok vizsgálata során kijelenthető, hogy a községek, városok közigazgatási hatóságai és a megyei szintű közigazgatási hatóságok közötti kapcsolatok a helyi autonómia, törvényesség, együttműködés, szolidaritás, egyenlő bánásmód és felelősség elvén alapulnak. A helyi tanács és a polgármester, a megyei tanács és a megyei

⁷⁴ Mötv. 87. §

⁷⁵ Mötv. 42. § 5. pontja

⁷⁶ Mötv. 41. § (2) bekezdése

⁷⁷ Közigazgatási törvénykönyv 96. cikk

⁷⁸ Közigazgatási törvénykönyv 105. cikk

⁷⁹ Közigazgatási törvénykönyv 106. cikk (1) bekezdés

⁸⁰ Közigazgatási törvénykönyv 106. cikk (3) bekezdés

⁸¹ Fábrián András: Az önkormányzati jogalkotás fejlődése és fejlesztési lehetőségei. Pécs, 2005. <https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/fabian-adrian/fabian-adrian-vedes-ertekezes.pdf> (2021. október 21.) 10. o.

⁸² Közigazgatási törvénykönyv 196. cikk (1) bekezdés b pontja

tanács elnöke, valamint a községek, városok, települések közigazgatási hatóságai és a megyei közigazgatási hatóságok közötti kapcsolatokban nem lehet alárendeltségi viszony.⁸³

VII.1. Helyi tanács

A helyi tanács a törvényben meghatározott feltételekkel megválasztott önkormányzati képviselőkől áll.⁸⁴ A helyi tanács tagjait és a polgármestereket a helyi választásokról szóló törvényben megállapított feltételek mellett általános, egyenlő, közvetlen, titkos és szabad szavazással választják meg. A helyi tanács tagjai megbízatásukat 4 éves ciklus keretén belül gyakorolják.⁸⁵ A helyi tanácsosok száma prefektusi rendelettel állapítandó meg, a község Országos Statisztikai Intézet által január 1-i bejelentett lakosság száma alapján. A tanácsosok száma 1500 lakosság számig 9 fő, 1501 és 3000 között 11 fő, 3001 és 5000 között 13 fő, 5001 és 10 000 között 15 fő.⁸⁶

VII.2. Polgármester

A polgármester közhatalosi tisztséget tölt be,⁸⁷ megbízatása 4 évre szól.⁸⁸ A polgármester képviseli a községet, ő felel a helyi közigazgatás megfelelő működéséért. Biztosítja a helyi tanács döntéseinek megvalósítását, melyről évente beszámolót tart a tanács tagoknak. A védelmi feladatok is személyéhez kötöttek. Ellátja az anyakönyvvezetői tisztséget.

A polgármester hatáskört ruházhat át az alpolgármesterekre, a titkára vagy más tisztségviselőkre.⁸⁹

A polgármesteri feladatköröket két fő részre oszthatjuk – amennyiben a magyar rendszerezésnek kívánjuk megfeleltetni – az önkormányzati ügyekre és az államigazgatási feladatokra.

Az önkormányzati ügyek a lakosság közszolgáltatással való ellátását és a helyi tanács, valamint a hivatal működésével kapcsolatos feladatokat jelentik.

A polgármesternek a helyi tanács tevékenységében meghatározó szerepe van. Részt vesz a tanács ülésein, a tanács részére és felkérésére előterjesztéseket, jelentéseket és információkat nyújt. Gazdasági ügyeket érintve a jogszabályban meghatározott feltételekkel és határidőre elkészíti a község költségvetési tervezetét és zárszámadását, és jóváhagyásra a helyi tanács elé terjeszti. Tárgyalásokat kezdeményez a község nevében hitelfelvételre és értékpapír-kibocsátásra, továbbá az adózók megfelelő adóügyi nyilvántartásba vételével kapcsolatban ellenőrző funkciót lát el.

A község fejlesztése érdekében gondoskodik többek között a településrendezési tervek kidolgozásáról, azokat a helyi képviselő-testület elé terjeszti jóváhagyására, és eljár az abban foglaltak betartása érdekében. Felel az európai integráció során a környezetvédelmi és vízgazdálkodási területen vállalt kötelezettségek előírásainak betartásért.

⁸³ Közigazgatási törvénykönyv 85. cikk (1)-(2) bekezdés

⁸⁴ Közigazgatási törvénykönyv 111. cikk

⁸⁵ Közigazgatási törvénykönyv 128. cikk (1) bekezdés, valamint a 201. cikk

⁸⁶ Közigazgatási törvénykönyv 112. cikk (1) bekezdése

⁸⁷ Közigazgatási törvénykönyv 148. cikk (2) bekezdése

⁸⁸ Közigazgatási törvénykönyv 201. cikk

⁸⁹ Közigazgatási törvénykönyv 157. cikk (1) bekezdése

A hivatal ügyintézőinek kinevezése a polgármester megbízásából történik.⁹⁰ A helyi közigazgatási hatóság szakapparátusával – a titkár kivételével – a polgármester gyakorolja a munkáltatói jogokat.⁹¹

Az államigazgatási feladatok ellátásakor a polgármester, mint az állam képviselője végzi a rá osztott ügyeket, mint például a gyámhatósági és anyakönyvvezetői feladatainak gyakorlásával, a népszámlálással, a választások szervezésével és lebonyolításával, a polgári védelmi intézkedések megtételével kapcsolatos normatív aktusok által rá háruló feladatok. Ezen tevékenységét azon településen végzi, ahol megválasztották.⁹² A polgármester államigazgatási feladatkörének megfelelő ellátása érdekében a prefektustól támogatást igényelhet.⁹³

VII.3. Alpolgármester

A községben a polgármester mellett egy alpolgármester is tevékenykedik, akit titkos szavazással, abszolút szótöbbséggel választják meg a képviselő-testület tagjai közül, a polgármester vagy a helyi tanácsosok javaslatára. A polgármesternek törvényes helyettese, a polgármester megbízásából gyakorolja a rá háruló kötelezettségeket. Szintén közjogi funkciót tölt be.⁹⁴

VII.4. Bizottságok

A helyi tanács a megalakulást követően fő tevékenységi körönként kialakítja szakbizottságait, melyet a helyi tanács szervezeti és működési szabályzatában rögzít.⁹⁵ A bizottság tagjainak száma mindig páratlan.⁹⁶

A tagok jelölésénél figyelembe veszik a választási lehetőségüket, a szakmai felkészültségüket és tevékenységi körüket. Mivel a szakbizottságnak csak önkormányzati képviselő lehet tagja⁹⁷, egy tanács tag a testületi tagok számától függően legalább egy bizottságnak és legfeljebb 3 bizottságnak lehet tagja, amelyek közül az egyik a törzsbizottság.⁹⁸

A szakbizottságok fő feladata a tevékenységi körükbe tartozó önkormányzati határozattervezetek elemzése és véleményezése.⁹⁹

A helyi tanács az önkormányzati képviselők egyharmadának vagy a polgármesternek a javaslatára meghatározott időre helyi tanácsosokból álló külön elemző és ellenőrző bizottságot is létrehozhat.¹⁰⁰ Továbbá működhet az úgynevezett vegyes bizottság, mely szintén a helyi tanács vagy a polgármester kezdeményezésére meghatározott időtartamra jöhet létre, és tagságát illetően az önkormányzati képviselők mellett köztisztviselőkkel és más szakemberekből is állhat.¹⁰¹

⁹⁰ Közigazgatási törvénykönyv 244. cikk (3) bekezdés

⁹¹ Közigazgatási törvénykönyv 157. cikk

⁹² Közigazgatási törvénykönyv 156. cikk (1) bekezdés

⁹³ Közigazgatási törvénykönyv 156. cikk (2) bekezdés

⁹⁴ Közigazgatási törvénykönyv 152. cikk

⁹⁵ Közigazgatási törvénykönyv 124. cikk (1) bekezdés

⁹⁶ Közigazgatási törvénykönyv 124. cikk (3) bekezdés

⁹⁷ Közigazgatási törvénykönyv 124. cikk (2) bekezdés

⁹⁸ Közigazgatási törvénykönyv 124. cikk (5) bekezdés

⁹⁹ Közigazgatási törvénykönyv 125. cikk (1) bekezdés

¹⁰⁰ Közigazgatási törvénykönyv 127. cikk (1) bekezdés

¹⁰¹ Közigazgatási törvénykönyv 127. cikk (3) bekezdés

VII.5. Hivatal

A polgármesteri hivatal jogi személyiséggel nem rendelkező, a helyi tanács működését és a helyi közösség aktuális problémáinak megoldását biztosító funkcionális struktúra. Végrehajtó hatóság, mely a polgármester, az alpolgármester, a polgármesteri hivatalban és a polgármester szakapparátusában foglalkoztatottakból áll.¹⁰²

A hivatal¹⁰³ teljesíti tulajdonképpen az adminisztratív munkát, többek között az anyakönyvi, a szociális és a gyámügyi feladatokat.¹⁰⁴

VII.6. Titkár¹⁰⁵

Minden község, város és municípium a helyi költségvetésből bérezett titkárral rendelkezik, akit a köztisztviselők jogállásáról szóló 1999.évi 188. számú törvény vezető köztisztviselők közé sorolt.

A titkár felsőfokú jogi, közigazgatási vagy államtudományi végzettséggel rendelkezik.¹⁰⁶ A titkári beosztásra több összeférhetlenségi szabály vonatkozik, nem lehet házastársa vagy egyenes ági hozzátartozója a polgármesternek. A titkár nem lehet valamely politikai párt tagja. A fő feladata a törvényesség elvének betartását biztosítani. Ellátja a tanács jogi természetű munkáját, nyomon követi peres ügyeit, holott a törvényességi felügyeletet a kormány képviselője, a prefektus gyakorolja.

A titkár kötelezően részt vesz a helyi tanács ülésein. Gondoskodik a helyi tanács összehívásáról és a titkári munkák ellátásáról. A titkári feladatok magukba foglalják a helyi tanács határozattervezeteinek megfogalmazását, véleményezését, törvényességi szempontból való jóváhagyását, az ülés vitaanyagának előkészítését, a helyi tanács üléseiről készült jegyzőkönyvek kidolgozását.¹⁰⁷ Az ülés jegyzőkönyvének elfogadásától számított 3 napon belül a titkár a jegyzőkönyv egy példányát az önkormányzat és a polgármesteri hivatal honlapján közzéteszi.¹⁰⁸

Biztosítja a helyi tanács vagy a polgármester által kibocsátott okiratoknak az érdekelt hatóságokkal, intézményekkel és személyekkel való közlését, köztudomásra hozását. Hitelesítési feladatot végez, kivonatot vagy másolatot bocsát ki. Megteremti a helyi tanács, a polgármester és a prefektus közötti megfelelő kapcsolattartást. Koordinálja az irattári, statisztikai feladatokat, intézi a hivatali levelezést. A titkár felügyeli a hivatal¹⁰⁹ által ellátott anyakönyvi, a szociális és a gyámügyi feladatokat, tulajdonképpen az adminisztratív munka teljesítését.¹¹⁰

A végrehajtói apparátusból a polgármester legfontosabb segítője a község titkára, aki állását pályázat és versenyvizsga alapján tölti be. Elvileg a titkár független a polgármester személyétől és funkciójában stabil. Ebből csak törvényes előírások tiszteletben tartásával lehet elmozdítani. A titkár kinevezését a prefektus hajtja végre.¹¹¹

¹⁰² Közigazgatási törvénykönyv 5. cikk hh) pontja

¹⁰³ Egy községi hivatal alkalmazottainak száma 7 fő a becsült adatok alapján.

¹⁰⁴ Közigazgatási törvénykönyv 243. cikk

¹⁰⁵ A román közigazgatási nyelvezetben a törvény által is használt kifejezés a secretar, vagyis titkár, ugyanakkor a feladatkör a magyar jogrendben inkább a jegyzői jogkörnek felel meg, melynek román neve notar. A tanulmányban a közigazgatási törvénykönyv szerinti titkárként fogom nevezni.

¹⁰⁶ Közigazgatási törvénykönyv 242. cikke

¹⁰⁷ Coman et al.: i.m. p. 368.

¹⁰⁸ Közigazgatási törvénykönyv 138. cikk (17) bekezdés

¹⁰⁹ Egy községi hivatal alkalmazottainak száma 7 fő a becsült adatok alapján.

¹¹⁰ Közigazgatási törvénykönyv 243. cikk

¹¹¹ Józsa Attila: A városfejlesztés magyarországi és romániai tervezési eszközeinek összehasonlító elemzése az

VII.7. Társulások

A bizottsággal ellentétben a közigazgatási törvénykönyv röviden szól a társulások intézményéről. Két vagy több községnek joga van a törvénynek megfelelően együttműködni és társulni, jogi személyiséggel rendelkező közösségek közötti fejlesztő egyesületeket létrehozni.¹¹²

Közösségközi fejlesztési társulásoknak nevezi a közigazgatási-területi egységek által a jogszabályoknak megfelelően övezeti vagy regionális érdekű fejlesztési projektek közös megvalósítására, illetve ellátására létrehozott, jogi személyiségű, magánjogi és közhasznú együttműködési struktúrákat, melyek célja a közszolgáltatások közös igénybevétele.¹¹³ Utal a helyi képviselő-testület azon hatáskörére, miszerint a jogszabályoknak megfelelően dönt a román vagy külföldi jogi személyekkel való együttműködésről vagy társulásról.¹¹⁴

VIII. A helyi önkormányzat feladatai Magyarországon

Az alaptörvényi szinten definiált, illetve az Mötv-ben meghatározott helyi önkormányzás fogalmából kiindulva megállapítható, hogy az önkormányzatok feladata a helyi közügyek önálló intézése a helyi lakosok érdekében. Az Mötv. 4. §-a rendelkezik róla. „A helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak.”

A helyi közügyek köre rendkívül széles, ez ügyben tág spektrumban nyilvánulhat meg a helyi önkormányzatok szabályozási autonómiája. A helyi közügy magába foglalja az önkormányzatok önként vállalt, illetve a kötelezően előírt feladat- és hatáskörét is.

Az Mötv. 13. § (1) bekezdése felsorolja a helyi közügyeket, melyek a következők:
„13. § (1) A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen:

1. településfejlesztés, településrendezés;
2. településüzemeltetés (köztemetők kialakítása és fenntartása, a közvilágításról való gondoskodás, kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása, a helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása, közparkok és egyéb közterületek kialakítása és fenntartása, gépjárművek parkolásának biztosítása);
3. a közterületek, valamint az önkormányzat tulajdonában álló közintézmény elnevezése;
4. egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítségét célzó szolgáltatások;
5. környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágcsálóirtás);
6. óvodai ellátás;
7. kulturális szolgáltatás, különösen a nyilvános könyvtári ellátás biztosítása; filmszínház, előadó-művészeti szervezet támogatása, a kulturális örökség helyi védelme; a helyi közművelődési tevékenység támogatása;
8. gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások;
- 8a. szociális szolgáltatások és ellátások, amelyek keretében települési támogatás állapítható meg;

erdélyi Barót Város fejlesztési tervei tükrében [https://antk.uni-nke.hu/document/akk-copy-uni-nke-hu/J%C3%B3zsa Attila PhD ertekezes 2021.05.17.pdf](https://antk.uni-nke.hu/document/akk-copy-uni-nke-hu/J%C3%B3zsa%20Attila%20PhD%20ertekezes%202021.05.17.pdf) (2022. február 22.) 87. o.

¹¹² Közigazgatási törvénykönyv 89. cikk (1) bekezdés

¹¹³ Közigazgatási törvénykönyv 5. cikk i) pontja

¹¹⁴ Közigazgatási törvénykönyv 129. cikk (9) bekezdés a) pontja

9. lakás- és helyiséggazdálkodás;
10. a területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása;
11. helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás;
12. honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem, helyi közfoglalkoztatás;
13. helyi adóval, gazdaságszervezéssel és a turizmussal kapcsolatos feladatok;
14. a kistermelők, őstermelők számára - jogszabályban meghatározott termékeik - értékesítési lehetőségeinek biztosítása, ideértve a hétvégi árusítás lehetőségét is;
15. sport, ifjúsági ügyek;
16. nemzetiségi ügyek;
17. közreműködés a település közbiztonságának biztosításában;
18. helyi közösségi közlekedés biztosítása;
19. hulladékgazdálkodás;
20. távhőszolgáltatás;
21. víziközmű-szolgáltatás, amennyiben a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény rendelkezései szerint a helyi önkormányzat ellátásért felelősnek minősül.”

A feladatlista azonban nem taxatív, csupán példálózó felsorolást ad, törvény további helyi önkormányzati feladatot állapíthat meg. „Másrésről pedig ez a felsorolás csak egy „étlapnak” tekinthető, hiszen a feladatokra vonatkozó konkrét szabályokat a szakági törvények határozzák meg (pl. mely önkormányzat, milyen feltételekkel látja el). Így azok nem mindegyike tekinthető kötelező feladatnak minden önkormányzatra nézve, hanem vannak közte önként vállalt feladatok is.”¹¹⁵

A helyi önkormányzat – a helyi képviselő-testület vagy a helyi népszavazás döntésével – önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe. Az önkormányzatok garanciát kapnak arra, hogy a közügyeket elláthatják, illetve teljes döntési jogosultsággal rendelkeznek. Az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabállyal nem ellentétes.

IX. A helyi önkormányzat feladatai Romániában

A helyi önkormányzat feladatát a közigazgatási törvénykönyv a helyi tanács feladatainak felsorolása után, ugyanazon paragrafusban részletezi.

A helyi tanács saját hatáskörében és a törvényben meghatározott feltételek mellett biztosítja a helyi érdekű közszolgáltatások nyújtásához szükséges kereteket a helyi érdekű közszolgáltatások tekintetében:

- a) oktatás;
- b) a gyermekek, a fogyatékkal élők, az idősek, a családok és más szociálisan rászoruló személyek vagy csoportok védelmét szolgáló szociális szolgáltatások;
- c) egészség;
- d) kultúra;
- e) ifjúság;
- f) sport;
- g) közrend;
- h) vészhelyzetek;
- i) környezetvédelem és helyreállítás;

¹¹⁵Nagy Klára: Paradigmatikus változások, avagy változások előtt vagy változások után vannak-e az önkormányzatok? In Új Magyar Közigazgatás, 2019/2. szám, 5. o.

- j) a történelmi és építészeti műemlékek, parkok, közparkok és természetvédelmi területek megőrzése, helyreállítása és fejlesztése;
- k) városfejlesztés;
- l) személyek nyilvántartásba vétele;
- m) hidak és közutak;
- n) helyi érdekű közműszolgáltatások közösségi szolgáltatásai;
- o) sürgősségi szolgáltatások, például hegyimentés, életmentés és elsősegélynyújtás;
- p) szociális és közösségi igazgatási tevékenységek;
- q) szociális lakások és egyéb, a közigazgatási területi egység tulajdonában vagy kezelésében lévő lakások;
- r) a természeti erőforrásoknak a helyi közösség érdekében történő fejlesztése a közigazgatási területi egységen belül;
- s) egyéb, törvényben meghatározott helyi érdekű közszolgáltatások.¹¹⁶

X. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete Magyarországon

A helyi önkormányzatok közigazgatási szervezeten belüli törvényességi kontrolljának formája 1990-től 2011-ig törvényességi ellenőrzés volt.

A helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének biztosítása a Kormány feladata volt, azonban a Kormány nem végzett közvetlenül ellenőrzési tevékenységet, azt 1990-1994. között a köztársasági megbízott, ezt követően a fővárosi és megyei közigazgatási hivatal (1994-2006.), majd a regionális közigazgatási hivatal (2007-2008.) látta el.¹¹⁷

A helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése 2009 januárjában – a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok átalakításával – gyakorlatilag megszűnt. 2010-ben a Kormány megalakulásakor a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése súlyos anomáliákkal küzdött. Ezek egyrészt az akkori jogszabályok hiányosságaiból, másrészt a szervezetrendszer hibáiból eredtek. Az alkotmányellenes állapot feloldásának első lépésére 2010 őszén került sor, amikor létrehozták a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalokat, amely lehetőséget adott a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzési jogkör visszaállítására.

A helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének célja mind a települési, mind a megyei (területi) önkormányzatok jogszerű működésének biztosítása volt. Az ellenőrzés során a jogszerűség (jogszabályoknak való megfelelés) került vizsgálatra, azonban egyéb szempontokra (célszerűségi, eredményességi, gazdaságossági, hatékonysági szempontokra stb.) nem terjedt ki. A törvényességi ellenőrzés utólagos kontroll, ugyanis a törvényességi ellenőrzési jogkör a megalkotott, meghozott döntésekre terjedt ki.

2011 áprilisában elfogadta az Országgyűlés Magyarország Alaptörvényét, amely rögzítette a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet bevezetését. Az általános felfogás szerint az ellenőrzés mindig utólagos, a felügyelet viszont az előzetes beavatkozást is lehetővé tesz. A felügyelet az állami szervek olyan hatásköre, amely biztosítja számukra, hogy hatékony jogi eszközökkel befolyást gyakoroljanak az ellenőrzött szerv tevékenységének törvényességére.¹¹⁸

A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének alapvető szabályozása az Alaptörvényben és az Möt.v.-ben is megjelent. A Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatal

¹¹⁶ Közigazgatási törvénykönyv 129. cikk (7) bekezdése

¹¹⁷ Gyurita Erzsébet Rita: A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete (doktori értekezés). Győr, 2019. 119. o.

¹¹⁸ Tábit Renáta: A helyi önkormányzatok és a központi állami szervek kapcsolata. In Fogarasi József: A helyi önkormányzatok. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2010. 524-525. o.

útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.¹¹⁹ A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét a Kormány a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter irányításával a helyi önkormányzatokért felelős miniszterrel egyetértésben biztosítja.¹²⁰

A törvényességi felügyelet

- a) a szervezet, a működés, a döntéshozatali eljárás, valamint
 - b) a döntések (rendelet, határozat) jogszerűsége, továbbá
 - c) a törvényen alapuló jogalkotási, továbbá a jogszabályon alapuló döntési és feladatellátási (közszolgáltatási) kötelezettség teljesítésére
- terjed ki.¹²¹

A kormányhivatal a következő, Mötv.-ben rögzített törvényességi felügyeleti eszközökkel élhet: felhívás¹²², képviselő-testület ülésének összehívása¹²³, önkormányzati rendelet Alaptörvénybe és jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárás kezdeményezése¹²⁴, mulasztás megállapítása¹²⁵, aktuspótlás¹²⁶, az önkormányzati határozat közigazgatási ügyben eljáró bíróság előtti megtámadása¹²⁷, mulasztási per indítása¹²⁸, törvényességi felügyeleti bíróság kiszabása¹²⁹.

XI. A helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése Romániában

A helyi közigazgatási hatóságok törvényességi ellenőrzéséért a Kormány felelős, melyet helyi szintű képviselője útján, a prefektus¹³⁰ közreműködésével lát el.

A kormány minden megyében (és Bukarestben) egy-egy prefektust nevez ki.¹³¹ A prefektus vezető köztisztviselő, a státuszát pályázat útján lehet betölteni. Politikai tevékenységet nem folytathat, a tisztség stabil, kormányváltástól független.¹³² A prefektus feladatkörét törvényben szabályozták, a 340/2004. számú törvény rendelkezett a prefektusról és a prefektus intézményéről. Feladatait a 2019. évi 57. számú közigazgatási törvény részletezi.

A prefektus gondoskodik a helyi közigazgatási hatóságok által hozott aktusok törvényességének ellenőrzéséről.¹³³ A prefektus megtámadhatja a jogellenesnek ítélt a megyei tanács, a helyi tanács és a polgármester által hozott döntéseket. Az illetékes közigazgatási bírósághoz fordulhat a közigazgatási jogvitákról szóló törvény értelmében.¹³⁴ A megtámadott határozat végrehajtását fel kell függeszteni.¹³⁵

A prefektus által alkalmazható eszközök „listája” szűkebb, mint amit hazánk esetében a kormányhivatal birtokol, egyéni és normatív jellegű döntéseket hozhat, végzés, rendelet

¹¹⁹ Alaptörvény 34. cikk (4) bekezdése

¹²⁰ Mötv. 127. és 129. §

¹²¹ Mötv. 132. § (3) bekezdés

¹²² Mötv. 134. §

¹²³ Mötv. 135. §

¹²⁴ Mötv. 136. §

¹²⁵ Mötv. 137. §

¹²⁶ Mötv. 138. §

¹²⁷ Mötv. 139. §

¹²⁸ Mötv. 140. §

¹²⁹ Mötv. 141. §

¹³⁰ A prefectul magyar megjelölésére a romániai magyar fordítók a kormány megbízott kifejezést használják.

¹³¹ Románia Alkotmánya 122.cikk (1) bekezdése

¹³² Szamel et al.: i.m. 830. o.

¹³³ Közigazgatási törvénykönyv 249. cikk (4) bekezdés

¹³⁴ Közigazgatási törvénykönyv 255. cikk (2) bekezdés

¹³⁵ Románia Alkotmánya 122.cikk (4) bekezdése

formájában.¹³⁶ A prefektus ellenőrzési tevékenysége mellett irányítási, útmutatási feladatot is végez. Fogadja a helyi hatóságoktól érkező iránymutatási kérelmeket, és adott esetben más központi közigazgatási hatóságokkal konzultál véleményalkotás céljából, majd véleményt nyilvánít, melyet közöl a kérelmezővel.¹³⁷

XII. Összegzés

Mindkét vizsgált ország közigazgatásának átszervezése 1989-ben zajlott le, az a rendszerváltáshoz és a központi tervutasításos rendszer összeomlásához kapcsolható. Magyarország történelmében 1990-ben a helyi önkormányzatiság konstituálása kifejezetten óriási horderejű esemény volt. Mindent a testületi demokráciáért, a minél több jogi korlátot a közigazgatás elé, a minél gyengébb központot és minél erősebb helyi önállóságot politikai kampánya hazánkban valóban nagy történelmi hiányokat számolt fel.

Romániában az új alkotmány ugyan bevezeti a decentralizáció elvét¹³⁸, azonban ez a közel fél évszázad alatt konszolidálódott, erősen centralizált államigazgatásban aligha érvényesül.¹³⁹

Az 1990-es években a magyar önkormányzati rendszer átalakulásakor az önkormányzatiság fogalmának félreértelmezése során egy elaprózódott, összefogásra nem képes rendszer jött létre.¹⁴⁰

Románia esetében is jelentkezett ez a probléma, ezért a településhálózatról szóló törvény korlátozta a községek rendszerének elaprózódását, ezért legalább 1500 lakost, kiegyensúlyozott költségvetés lehetőségét, belső közúti vagy vasúti kapcsolatok, valamint az alapvető közintézményekhez szükséges épületek meglétét írta el ő. Ennek ellenére sok helyen – különösen az erdélyi területeken – jellemző a korábban önálló községek önállósulási törekvése, ami a negyvenes években vagy a századfordulón épült infrastruktúra miatt viszonylag könnyen megvalósulhatott.¹⁴¹

Az önkormányzati rendszer mindkét országban kiépült. Alkotmányos szinten meghatározott közigazgatási szempontból a vizsgált országok területi beosztása, mely alapvetően egyezőséget mutat: fővárosra, megyékre, városokra és községekre tagozódnak. Községi szinten mindkét helyen helyi önkormányzatok működnek.

A közigazgatási szervek hazánkban önálló (független) és átruházott (delegált) hatáskörrel bírnak, míg Romániában kizárólagos, megosztott és átruházott hatáskört gyakorolnak a törvény szerint.¹⁴²

Az alapjogszabályok mindkét állam jogrendszerében adottak, a hatóságok feladatellátása szabályozott.

A helyi önkormányzathoz való jog biztosítása Magyarország esetében az Alkotmányban garantált jogként jelent meg. Később ez Magyarország Alaptörvényében már nem kapott helyet, helyette sarkalatos törvényben, az Möt.-ben került szabályozásra: „Az Országgyűlés elismeri és védi a helyi választópolgárok közösségének önkormányzathoz való

¹³⁶ Közigazgatási törvénykönyv 275. cikk

¹³⁷ Közigazgatási törvénykönyv 256. cikk

¹³⁸ Románia Alkotmánya 119. cikkelye

¹³⁹Bajtalan Hunor: A regionalizáció folyamata Romániában: 1859–2013. <https://www.erdelyitarsadalom.ro/files/et22/et-bbu-22-04.pdf> (2022. február 15.) 75. o.

¹⁴⁰Horeczki Réka: Románia és Magyarország kisvárosai http://www.regscience.hu:8080/jspui/bitstream/11155/1044/1/horeczki_romania_2015.pdfhttp://www.regscience.hu:8080/jspui/bitstream/11155/1044/1/horeczki_romania_2015.pdf (2022. február 28.) 80. o.

¹⁴¹Csák László: Romániai kis- és középvárosok „jelentéktelensége” http://epa.uz.ua/02200/02251/00034/pdf/EPA02251_Ter_es_tarsadalom2444.pdf (2022. február 28.) 185. o.

¹⁴² Közigazgatási törvénykönyv 110. cikk (1) bekezdése

jogát.” Románia Alkotmánya nem szól kifejezetten az önkormányzás jogáról, ellenben a helyi autonómiáról és a decentralizációról rendelkezett, mely a közigazgatási törvénykönyvben is helyet kap.

Az Möt. rögzíti, hogy az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják. A képviselő-testület szervei: a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal, a jegyző, továbbá a társulás.

A közigazgatási törvénykönyv általános rendelkezéseknél rögzíti a helyi közigazgatási hatóságokat, melyek a helyi tanácsok, polgármesterek és megyei tanácsok.¹⁴³ Magyarországgal ellentétben, Romániában a bizottság, társulás és a titkár nem nevesített e minőségben.

Hazánkban a képviselő-testület mandátuma és a polgármester megbízatása 5 évre szól, Romániában 4 évente tartanak helyi önkormányzati választásokat.

Ezt leszámítva a polgármesteri tisztség két országbeli összevetése során megállapítottam, hogy mind betöltése, mind feladatellátása során „azonos mérce szerint” történik.

Alpolgármesteri tisztség esetében a magyar jogszabály lehetőséget ad külsős alpolgármester megválasztására, a román szabályozásban erre példát nem találtam.

Az Möt. lehetőséget ad arra, hogy a bizottság tagjává nem önkormányzati képviselő tag is választható. Ez a román közigazgatási törvénykönyv által a szakbizottság, valamint az elemző és ellenőrző bizottság esetében kizárt, kizárólag a vegyes bizottságokban van mód külsős személy részére tagságot biztosítani.

A magyar jogban nincs törvényileg leszabályozva a bizottság tagjainak létszáma, azt a képviselő-testület határozza meg az SZMSZ-ben. A bizottság létszámának meghatározásánál több szempontra kell tekintettel lenni. A bizottság által ellátandó feladatok nagyságára és a képviselő-testület létszámára, valamint igazodni kell a bizottság testületi jellegéhez is. Ennek következtében a páratlan számú létszám és minimálisan 3 fő az elfogadott.

A román jogban a közigazgatási törvénykönyv rendelkezik a bizottság tagjainak számáról, igaz minimális és maximális számot nem rögzít, csak azt, hogy a bizottság létszáma mindig páratlan.¹⁴⁴

A legfontosabb különbség a feladatellátásban mutatkozik. Míg az Möt. szerint a bizottság a javaslattétel, véleményezés funkciók mellett önkormányzati ügyekben döntést hozhat, addig ez a hatáskör a román bizottságokat nem illeti meg.

A jegyző és a titkár elemzésekor a mérleg nyelve az azonosság irányába mozgott. Mindkét tisztség köztisztviselői jogviszony, mely egyben vezető beosztásnak minősül. A kinevezés feltétele a felsőfokú jogi, közigazgatási vagy államtudományi végzettség. Az összeférhetlenségi előírások is egybevágók. Az önkormányzatiság szempontjából az ellátandó feladat is azonos. A fő feladatuk a törvényesség elvének betartását biztosítani.

A nyílt ülésről készült jegyzőkönyvek nyilvánosak, bárki számára megismerhetők, azokat mind Magyarországon, mind Romániában közzé kell tenni az önkormányzat honlapján. Hazánkban a jegyzőnek az ülést követően tizenöt napja van a testület ülésének jegyzőkönyvét elkészíteni, megküldeni a felettes szervnek, a kormányhivatalnak¹⁴⁵, majd ezek után várható el a honlapon való közzététellel a lakosság általi megismerése. Külön határidőt nem szab az Möt., azonban az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény szerint „változást követően azonnal”. Ezen megközelítésből legkésőbb az ülést követő 16. naptól jelentené, ám a gyakorlatban jóval későbbi feltöltési időpontok jellemzőek.¹⁴⁶

¹⁴³ Közigazgatási törvénykönyv 3. cikk

¹⁴⁴ Közigazgatási törvénykönyv 124. cikk (3) bekezdés

¹⁴⁵ 338/2011. (XII. 29.) Korm. rend. 8/A. (5) bekezdése

¹⁴⁶ 2011. évi CXII. törvény 37. § (1) bekezdés, 1. sz. melléklet II. 8. pont

A román „jegyzőkolléga” számára a jogalkotó igencsak szűkös határidőt megszabva az ülés jegyzőkönyvének elfogadásától számított 3 napon belül köteles a jegyzőkönyv egy példányát az önkormányzat és a polgármesteri hivatal honlapján közzétenni.¹⁴⁷

A két titulus elemzése során különbözőség is fellelhető, mely esetben nem elsősorban a megnevezésükre gondolok, hanem jogállásukra. Hazánkban a kinevező szerv a polgármester, addig Románia esetében a prefektus. (Magyarországon a kormány megbízottnak megfeleltethető személy)

Érdeemes szólni a polgármester – jegyző, illetve a polgármester – titkár viszonyáról. A horizontális viszonyrendszer vizsgálatában Pálné Kovács nyomán kétféle modellt különböztethetünk meg: az önkormányzat állhat egyszemélyi vagy kettős irányítás alatt. Az egyszemélyi vezetést az erős polgármester jeleníti meg, akinek szerepét erősíti közvetlen megválasztásából fakadó legitimitása, a testülettel szembeni erős jogköre és hivatal-irányító funkciója. Az egyszemélyi vezetés dominanciáját csökkentheti, ha a polgármestert nem közvetlenül a választópolgárok, hanem a testület választja meg. A kettős vezetésű modellben a képviselő-testület és a hivatal vezetése elválik és így a hivatal vezetője is erős jogkörökkel rendelkezik, kiegyensúlyozva ezáltal a politikai vezetést megjelenítő polgármestert. A hivatal vezetése az egyszemélyes modellben is külön embert kíván, azonban itt a hivatalvezető a polgármester alá rendelve látja el a feladatát.¹⁴⁸

Romániában a megismert tények, adatok alapján egyszemélyi vezetés a jellemző, míg a magyar önkormányzati szabályozás látszólagos kétféjű modellt intézményesít. Hazánkban a jegyző az Möt. hatályba lépésével a polgármester által kinevezett vezetővé vált, mely a polgármesteri függést erősítette, szemben az Ötv. hatályossága idején a testület által kinevezett „függetlenségével”.

Társulás létrehozása mindkét esetben a testület kizárólagos hatásköre. Magyarország Alaptörvénye és Románia Alkotmánya is nevesíti a törvényességi kontrollt, illetve mind az Möt., mind a román közigazgatási törvénykönyv rendelkezik e hatáskorról. Mindkét vizsgált állam esetében a Kormány felel a helyi közigazgatási szervek törvényességi ellenőrzésért, felügyeletéért.

Magyarországon ezen feladatkör a Kormány általános hatáskörű területi dekoncentrált szerve útján biztosított, a kormányhivatal által, míg Romániában a Kormány helyi kinevezett szerve, a prefektus révén. Hazánkban törvényességi felügyeletnek nevezik (a korábban használatos törvényességi ellenőrzést váltva), Romániában ellenőrzésről szól a jogszabály. Megjegyzem, amíg a magyar rendszerben helyi szinten a jegyzőt tekintik a törvényesség őrének, „másodfokon” a kormányhivatal felel a jogszerűségért, addig a román jogrendben a helyi szinten a prefektus szavatolja a törvény és a közrend betartását.

Hazánkban az Möt. kiemeli, hogy a felügyelettel a képviselő-testület minden szerve – hivatal kivételével – érintett¹⁴⁹, míg Romániában kizárólag a tanács és a polgármester kerül megnevezésre.

A prefektusnak törvényességi ellenőrzése során nincs joga közvetlen beavatkozásra az önkormányzatok tevékenységébe, a törvénytelennek vélt közigazgatási aktust (helyi vagy tanácsi határozatot, a polgármester vagy a megyei tanács elnökének rendelkezését) közigazgatási bírósági eljárással megtámadhatja. A kormányhivatal aktuspótlással élhet az önkormányzat mulasztása során. A kormányhivatal szélesebb eszközkörrel rendelkezik, mint a prefektus.

¹⁴⁷ Közigazgatási törvénykönyv 138. cikk (17) bekezdés

¹⁴⁸ Pálné Kovács Ilona: Helyi kormányzás Magyarországon. Dialóg Campus Kiadó, Budapest - Pécs, 2018, 57-58. o.

¹⁴⁹ Möt. 132. § (2) bekezdés

Az elemzett országok duális közigazgatási rendszerrel rendelkeznek, vagyis az államigazgatási és önkormányzati igazgatás elkülönül egymástól. A községi önkormányzatok elsődleges jellemzője a helyi állampolgárok általi, adott közigazgatási terület felett gyakorolt hatalom, egyfelől, mint eredeti, önálló hatáskör(ök) vagy más kifejezéssel: önkormányzati feladat- és hatáskör; másfelől pedig átvett, úgy is mint dekoncentrált hatáskör(ök) vagy más kifejezéssel: államigazgatási feladat- és hatáskörök. Az önkormányzatok alapvető feladata saját területük komplex fejlesztése és a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása.

E téma vizsgálatához a jogszabályok elemzése megfelelő alapul szolgált, a román közigazgatással foglalkozó tanulmányok kiegészítő értelmezést adtak. A kiválasztott országok közigazgatási struktúrája és működése egyszerre hasonlít egymásra és különbözik is egymástól, de pont ezért ad lehetőséget az összevetésre. A tanulmány a vizsgált országok sajátosságainak kiemelésére törekedett. Fő célja volt, hogy az eredmények értékelésével releváns információkat szolgáltasson a román és magyar helyi önkormányzatok jelenlegi rendszerének összevetéséről.