

Halassy Krisztina

Közigazgatási Jogi Tanszék

Témavezető: Fazekas Marianna és Szalai Éva

A KÖZSÉGALAKÍTÁS KÉRDŐJELEI MAGYARORSZÁGON

Bevezetés

Az önkormányzati rendszerben a község közjogi kategória, nem azonos a földrajzi értelemben használt község, falu fogalommal. Olyan település, amelyet közjogi eljárás keretében, meghatározott szerv községgé nyilvánít, s amelyet ennek alapján és ezt követően megillet a helyi önkormányzás joga. Mivel az önkormányzati jogok minden helyi önkormányzat tekintetében egyenlőek, ezért a községi jogállás megszerzése valójában az önkormányzáshoz való jog alapja.

A területszervezés jogi szabályozása során alapvetően két elvárás áll egymással szemben: egyrészt az állam területi tagozódásának stabilitásához fűződő érdek, hiszen ez az alapja az állami, gazdasági, társadalmi szervek, szervezetek tevékenységének. Másrészt viszont a települések helyzete folyamatosan változik, alakul, új községek formálódnak, míg mások elhalnak. Erre a folyamatra a jogi szabályozásnak reagálnia kell, máskülönben a tényleges és a jogi helyzet elválíék egymástól.

A korábbi szabályozás áttekintése

A kiegészítést követően elfogadott, a községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. törvénycikk a községi jogállás három kategóriáját különböztette meg: rendezett tanácsú városok, nagyközségek és kisközségek. Az 1. § c) pontja meghatározta a kisközség fogalmát, melynek értelmében kisközségek azok a települések, „melyek a törvény által a községekre ruházott teendőket korlátozott anyagi viszonyaik miatt saját erejükből teljesíteni nem képesek és e végből más községekkel kell szövetkezniök.” A törvénycikk IX. fejezetében, a vegyes és átmeneti intézkedések között rendelkezik a községgé alakulás szabályairól, melyek alapvetően két feltételt tartalmaztak: egyrészt az átalakulást támogatnia kellett az adott területen élő azon birtokosoknak, akik együtt az a terület összes egyenes államadójának felénél nagyobb részét fizetik; másrészt a községi jogállással járó kötelezettségek pontos teljesítéséhez elégséges szellemi és anyagi erő rendelkezésre állását. A községgé alakulás kérdésében a végső szót a belügyminiszter mondta ki, de aki a követelményeket teljesítette, attól az átalakulást nem lehetett megtagadni. A tc. azonban nemcsak a „felfelé” történő váltást szabályozta, hanem ugyanazon eljárás szerint

lehetővé tette az ellentétes irányú átalakulást is, így önálló község kérhette kisközséggé történő nyilvánítását és ilyen formában más községekkel való szövetség létrehozatalát. A tc. tehát számolt azzal, hogy a települések lakossága, teljesítőképessége folyamatosan változik, s ezen változásoknak a jogi státuszban is meg kell jelenniük.

A tc. 1876. évi módosítása¹ alkalmával egyrészt további követelményekkel egészítették ki az önálló községgé alakulás feltételeit, másrészt pontosították a korábbiakat. Így megjelent a népességi kritérium, mely ötven állandó lakos családot jelölt meg, de további feltétel volt, hogy a választott képviselő-testületi tagok számának háromszorosa legyen az olyan lakos, aki „saját tulajdonul házat vagy földet bír, az ezek után fizetett állami adó alapján nyeri választói jogosultságát”. Új követelményként írták elő, hogy a törzslakosok között a községi elöljárói állások (bíró, annak helyettese, esküdt, hites) – a jegyzői állás kivételével – betöltésére alkalmas személyek legyenek, valamint a lakosok anyagilag is képesek legyenek az átalakulás és a községi működés költségeit viselni, továbbá rendelkezzen az új község község házzal és népiskolával. Az új község létrejöttének feltétele volt továbbá, hogy az a község, amelytől a terület elszakadt, továbbra is működőképes maradjon. Utóbbi a nagyközséggé váló – azaz teljes községi jogállást elnyerő – település esetében is követelmény volt, tehát a visszamaradó kisközségeknek alkalmasnak kellett maradnia a körjegyzőség fenntartására vagy valamely más körjegyzőséghez csatlakozásra. A tc. célja nyilvánvalóan az volt, hogy sem községgé alakulás, sem pedig szétválás következtében ne jöhessen létre olyan település, amely a községi feladatok ellátására saját erejéből nem képes. A módosítás az egy-egy alacsonyabb községi státuszba sorolást, továbbá a korábban szerzett önálló státuszát elvesztő kisközség valamely szomszédos községhez csatlakozását vagy azzal egyesítését – bizonyos feltételek esetén – az „illetők kérelme nélkül is” a belügyminiszter hatáskörébe utalta. Kisközségnek nagyközséggel történő szövetkezését viszont csak kivételesen engedte meg a törvénycikk. Fontos szempont volt tehát, hogy a csatlakozással érintett települések egyike se képviseljen meghatározó erőt a többiekkel szemben.

Az utolsó községi törvény, az 1886. évi XXII. tc. a területszervezési kérdések szabályozását illetően lényeges változást nem hozott.

A második világháborút követően a községalakítás első átfogó szabályozására az igazgatási területszervezésről szóló 1954. évi 9. törvényerejű rendelettel (Ttvr.) került sor, mely egyúttal hatályon kívül helyezte az utolsó községi törvényt. A Ttvr. 6. § (1) bekezdése a községgé szervezés alapvető feltételeként jelölte meg, hogy „a községgé szervezendő lakott hely (tanyaközpont) mintegy ötezer katasztrális hold mezőgazdasági területű és megközelítőleg ezeröttszáz lakosú legyen, lehetőleg zárt települési formával, a lakosság legfontosabb kulturális, szociális és igazgatási ellátását biztosító szervekkel rendelkezzen, végül a tervezett belterület egyik szomszédos község belterületéhez se legyen öt km-nél közelebb.” A (2) bekezdés kivételesen lehetővé tette az ötezer katasztrális holdtól való eltérést,

¹ 1876. évi V. tc. a községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. tc. mód.-áról és kieg.-ről

„amennyiben a területen ipari, bányüzem működik, vagy belterjes gazdálkodás folyik.” A Ttvr. 8. §-ával létrehozott egy, a községet megelőző „átmeneti kategóriát” is, a tanyaközpontot. Tanya-központtá azokat a külterületi lakott helyeket lehetett kijelölni, amelyek a községalakításhoz szükséges területtel és lakossággal már rendelkeztek, kulturális, szociális és igazgatási ellátásuk biztosításának nem volt akadálya, csupán megfelelő települési formájuk hiányzott (vagyis nem volt klasszikus értelemben vett belterületük). A Ttvr. 9. § (1) bekezdése értelmében új község szervezését a közvetlenül érdekelt terület lakossága a községi (városi) tanácsnál kezdeményezhette, a végső döntés a Minisztertanács hatáskörébe tartozott. A 9. § (3) bekezdése azonban lehetővé tette, hogy a Minisztertanács saját hatáskörében közvetlenül kezdeményezzen és rendeljen el területi változásokat.

A Ttvr.-t a ún. harmadik tanácstörvény, vagyis az 1971. évi I. törvény helyezte hatályon kívül, amely először deklarálta a tanácsok önkormányzati és népképviselői jellegét, noha ez megfelelő intézményes és gazdasági garanciák hiányában soha nem vált a tanács meghatározó jegyvé.² A harmadik tanácstörvénybe a községalakítás anyagi jogi szabályai nem kerültek be, az csak néhány eljárás rendelkezést tartalmazott. A tanácstörvény végrehajtási rendelete, a 11/1971. (III. 31.) Korm. rendelet 12. § (1) bekezdése tartalmazta az új községi tanács szervezése kezdeményezésének feltételeit. Így a leendő községnek rendelkeznie kellett mintegy ezerötven lakosú kialakult belterülettel, valamint azzal, hogy az önálló igazgatás és a közösségi szükségletek kielégítésének feltételei biztosíthatók legyenek. A kormányrendeletet az 50/1983. (XII. 28.) MT rendelet módosította, melynek 5. § 6) bekezdése úgy rendelkezett, hogy új község alakítását akkor lehet kezdeményezni, „ha a településen mintegy 800 lakosú lakott hely alakult ki, továbbá a lakosság száma növekszik és az alapellátási intézmények kiépültek.”

A harmadik tanácstörvény vonatkozó eljárási szabályai³ értelmében községalakítási ügyekben a területszervezési eljárás két szakaszban zajlott. A Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa (NET) döntött a községalakításról, egyesítésről és községi közös tanács szervezéséről. A NET határozatok azonban csak a községgé alakítás és az új községi tanács szervezésének elrendeléséről szóló döntést tartalmazták, a határozat végrehajtását megyei feladatkörbe utalták.

A rendszerváltást követően a községalakításra vonatkozó szabályozást a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) tartalmazta. Az Ötv. elfogadásakor hatályos rendelkezései az új község alakításához nem írtak elő meghatározott lakosság számot; feltétel volt viszont az elkülönült, lakott településrész, amely képes az alapvető önkormányzati jogok gyakorlására és a kötelező önkormányzati feladatok teljesítésére. További feltételként szerepelt „a kiépült helyi közszolgáltatások, legalább alsó tagozatos általános iskola, körzeti orvosi rendelő fenntartása – a szolgáltatások színvonalának jelentős csökkenése nélkül – úgy, hogy erre a megmaradó község a saját területén is képes maradjon”. Nem sokkal

² SOMLYÓDYNÉ PFEIL Edit: A kisközségek az önkormányzattá válás útján Pécs, 1990

³ 1971. évi I. tv. a tanácsokról 71. § (2) bek.

később⁴ szükségessé vált e rendelkezések módosítása, a miniszteri indokolás szerint ugyanis az eredeti cél az volt, „hogy az a településrész, ahol már van legalább alsó tagozatos iskola, orvosi rendelő, az válhasson községgé. A törvény céljától eltérően a gyakorlatban ott is alsó tagozatos iskolát építettek, vagy berendeztek, ahol ez nem is volt indokolt, de így megteremtették a községgé nyilvánítás egyik feltételét. A törvényi szabályozás tehát indokolatlan beruházásokhoz vezetett, ezért e feltételt célszerű hatályon kívül helyezni. Ugyanakkor a községek szétaprózódása sem támogatható. Településszerkezetünk figyelembevételével a legalább háromszáz lakosú és a továbbfejlődésre is képes településrész önálló községgé nyilvánítására indokolt lehetőséget adni. A gyakorlati tapasztalatok alapján viszont ki kell zárni az olyan kezdeményezéseket, amelyek forráshiányos önkormányzatot eredményeznének akár az új, akár a megmaradó község esetében.” Utóbbi feltételekkel tehát kiegészült a korábbi szabályozás, amíg az Alkotmánybíróság azt a szövegrészt, melynek értelmében a működés pénzügyi feltételeinek mind a megmaradó, mind az új község esetében pótlólagos támogatás nélkül kellett rendelkezésre állniuk, megsemmisítette. (15/1998. (V. 8.) AB határozat) Az Alkotmánybíróság szerint a kategorikus tiltó, tartalmát tekintve azonban bizonytalan rendelkezés a jogbiztonság követelményét sértette.

Az Ötv. alapvetően a községalakítás anyagi jogi szabályait tartalmazta, az eljárási szabályokat csak részben. Ezért az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatában megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet valósított meg azért, hogy nem szabályozta megfelelő tartalommal a belügyminiszternek az új község alakítására, a községegyesítés megszüntetésére irányuló kezdeményezéshez kapcsolódó elő-készítő tevékenységre, valamint a köztársasági elnök ilyen tárgyú döntésére vonatkozó eljárás rendjét. Így született meg a területszervezési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvény (Tszt.), mely a hiányzó eljárási szabályokat pótolta.

Új községek alakulása a szabályozás fényében

Az ország településszerkezete nem merev, nem állandó, hanem átalakuló, változó. Természetes az, hogy új község keletkezhet, s előfordulhat az is, hogy elnéptelenedés miatt egy-egy község megszűnik. A jognak tehát lehetővé kell tennie, hogy az önálló közösségi életre képes területi egységek elnyerjék a községi státuszt. Egyúttal azonban azt is biztosítani kell, hogy valóban csak olyan közösségekből alakuljon község, amelyek az ezzel együtt járó kötelezettségeknek is eleget tudnak tenni.

Ezért a jogalkotó feladata olyan feltételek meghatározása, melyek alapján vélelmezhető, hogy amely közösség annak eleget tesz, az képes önálló községként létezni. Nyilvánvalóan ezen szándéknak megfelelően került annak idején a községi törvénycikkék előírásai közé a már meglévő(!) községház és népiskola, valamint az

⁴ 1994. évi LXIII. tv. 32. §

Ötv. korábbi szabályai közé annak megkövetelése, hogy a működés pénzügyi feltételei mind a megmaradó, mind az új község esetében pótlólagos támogatás nélkül álljanak rendelkezésre. Ez az elvárás az oka annak is, ahogyan a községgé nyilvánításhoz szükséges lakosság szám folyamatosan változott az idők során.

Az önkormányzati rendszerre való áttéréssel a törvény erejénél fogva megszűntek a korábbi községi közös tanácsok, egyúttal elemi erővel jelentkeztek a megelőző négy évtized kényszeregyesítéseinek a megszüntetésére irányuló kezdeményezések. 1990. január 2. és 2009. január 1. között összesen 94, átfogó néven községalakításnak tekinthető területszervezési döntés született.⁵ Ebbe az átfogó kategóriába beletartozik az egykori községegyesítés megszüntetése, melyre 47 alkalommal; a városhoz csatolás megszüntetése, melyre 10 alkalommal; valamint a városból, illetve községből történő kiválás; melyre 37 alkalommal került sor. A községegyesítések megszüntetésére jellemzően a rendszerváltozást követő néhány évben, 1995. január 1-jét megelőzően került sor, mindössze 6 esetben történt ennél későbbi időpontban. A községalakítások következtében 85 község, 4 nagyközség és 5 város jött létre. (Ez utóbbiak között szerepel két városeejesítés megszüntetése). Az újonnan létrejött települések közül 300 fő alatt van 10, 300 és 1000 fő között van 45, 1000 és 5000 fő között van 29, valamint 5000 fő felett van 9 település lakossága.

A hatályos szabályozás problémái

A hatályos szabályozás a községalakítás együttes feltételeit az alábbiakban határozza meg:

- meghatározott terület, amellyel szemben követelmény, hogy elkülönült, lakott településrész legyen
- lakosság, a törvény legalább háromszáz lakost kíván meg
- képesség az önkormányzati jogok gyakorlására, valamint a kötelező önkormányzati feladatok teljesítésére a szolgáltatások színvonalának csökkenése nélkül

A korábbi szabályozásokkal összevetve a jelenlegi szabályozás sokkal szűkszerűbb, lényegesen kevesebb feltételt fogalmaz meg.

A területtel kapcsolatos kérdések

Az első feltétel a terület, mivel a község területi alapon szerveződő közösséget jelent. A hatályos szabályozás nem határoz meg konkrét területnagyságot sem az új község belterületét, sem külterületét illetően. Az Ötv. 52. § (2) bekezdése a terület vonatkozásában mindössze két, általános előírást tartalmaz: egyrészt a külterületnek a belterülethez kapcsolódnia kell, a kettőnek egybefüggő területet kell alkotnia; másrészt – eltérő megállapodás hiányában – a település külterületét a belterületi népességgel arányosan kell megosztani. Speciális szabályként – községegyesítés meg-

⁵ Forrás: Központi Statisztikai Hivatal honlapja (www.portal.ksh.hu)

szüntetése esetére – írja elő az Ötv. 53. §-a, hogy ilyen esetekben – eltérő megállapodás hiányában – a községek területe azonos a községegyesítést megelőző területükkel.

A terület tehát mind az új, mind a megmaradó község működőképessége szempontjából alapvető fontosságú. Ennek ellenére a területről mégis csak a községgé nyilvánítási eljárás második szakaszában, a községi közjogi jogállás elnyerése után születik döntés, megállapodás vagy bírósági ítélet formájában. Az eljárás első szakaszában az előkészítő bizottságnak javaslatot kell tennie az új község területére vonatkozóan, ehhez azonban szakértői segítséget nem kötelező igénybe vennie. „Az előkészítő bizottság javaslatának alapvető funkciója a községgé nyilvánítási kezdeményezés megalapozása, a létrejövő új önkormányzat lehetséges működési feltételeinek bemutatása.” (343/B/2000. AB határozat). Az előkészítő bizottság javaslata és a képviselő-testületnek a javaslattal kapcsolatos állásfoglalása alapján hoznak döntést a kezdeményezésről a választópolgárok. A megmaradó település önkormányzatának képviselő-testülete a községalakítási kezdeményezésről szóló határozathoz fűzött ún. kisebbségi véleményben fejtheti ki álláspontját az előkészítő bizottság által javasolt területtel kapcsolatban.

A közigazgatási hivatal a Tszt. 6. § (2) bekezdése értelmében ellenőrzi az eljárás törvényességét, értékeli a kezdeményezés törvényi feltételeinek a teljesítését. A terület kérdésében azonban csak azt tudja vizsgálni, hogy arra vonatkozóan szerepel-e javaslat a kezdeményezésben, hiszen az véglegessé csak a községi jogállás elnyerését követően válik. Ugyanerre van lehetősége a helyi önkormányzatokért felelős miniszternek is, mielőtt határoz a kezdeményezés további sorsáról. Végül a köztársasági elnök döntése is ennek figyelembe vételével születik meg. A kezdeményezésben megjelölt terület tehát egészen az eljárást lezáró megállapodásig vagy bírói ítéletig csak igénynek tekinthető. Mint az Alkotmánybíróság is megállapítja, az „előkészítő bizottság által az Ötv. 52. § (2) bekezdése alapján elkészített javaslatban meghatározott közigazgatási területre az új község választópolgári közösségének nincs alanyi joga.” (343/B/2000. AB határozat) Noha az Ötv. – már idézett – 52. § (2) bekezdése tartalmaz arra vonatkozó útmutatást, hogy megállapodás hiányában hogyan kell a bíróságnak döntenie a terület kérdésében, azonban közel sem mindegy, hogy a korábbi település külterületének melyik, az új település belterületével egyébként összefüggő részét ítélik meg az éppen létrejött községnek. (Ilyen módon egy teljes ipari park területe is „visszamaradhat” a megmaradó település külterületeként.)

A községalakítási eljárás olyan módon történő szabályozása, melynek értelmében a község területéről a döntés csak az eljárás legvégén születik meg, alapvető kérdéseket vet fel. Először is, mennyire lehet megalapozott az előkészítő bizottságnak a Tszt. 8. § (3) bekezdése alapján összeállított, a megalakuló önkormányzat költségvetésére vonatkozó számítási anyaga, ha nem lehet teljesen biztos abban, hogy valamely – például helyi adó szempontjából jelentőséggel bíró – terület valóban hozzá kerül. Mi alapján értékeli a községalakítás feltételei között az Ötv. 53. § (1) bekezdésében szabályozott, az önkormányzati kötelező közszolgáltatásokról tör-

tendő gondoskodásra való képességet a közigazgatási hivatal és a helyi önkormányzatokért felelős miniszter, ha az ennek fedezeteként szolgáló bevételek alapjául szolgáló terület hovatartozása még kérdéses? Mi történik akkor, ha az előkészítő bizottság javaslatában megjelölt külterület nem vagy nem teljes egészében lesz végül az új község területének része, s ez esetleg alapjaiban változtatja meg a tervezett bevételek mértékét?

A lakosságszám

A községalakítás második feltétele az, hogy az adott településrésznek legalább háromszáz lakosa legyen. Ez a szabály az Ötv. 1994. évi módosításakor került be a törvénybe, mintegy törvényi vélelemként, hogy az ezen lakosságszám alatti közösség bizonyosan nem képes az önkormányzásra. Álláspontom szerint szükséges a rendelkezés felülvizsgálata annak fényében, hogy az Ötv. 39. § (1) bekezdése az ezernél kevesebb lakosú községek részére körjegyzőség alakítását tartja kívánatosnak, nyilvánvalóan azért, mert ezen települések számára az önálló hivatal létrehozatala és megfelelő képesítéssel rendelkező jegyző kinevezése szükségtelen. Így az előírt lakosságszám ezer főre történő felemelése indokoltnak tűnik.

Képesség az önkormányzásra

A községalakítás harmadik feltétele az, hogy az adott közösség képes az önkormányzati jogok gyakorlására, valamint a kötelező önkormányzati feladatok teljesítésére a szolgáltatások színvonalának csökkenése nélkül. Ezt az eljárás során valószínűsíteni kell, mivel teljes körű bizonyítására nincs lehetőség. Az első kérdés az, hogy az adott közösség képes-e az önkormányzati jogok gyakorlására. Ennek jelentős részben személyi feltételei vannak, éspedig az, hogy az önkormányzati tisztségekre (így különösen polgármester, képviselők, külsős bizottsági tagok) akad-e megfelelő jelentkező. Ez leginkább azon településrészek esetében vélelmezhető, melyek korábban részönkormányzatként működtek, hiszen ha akkor be tudták tölteni az egyes tisztségeket, feltehető, hogy ez önkormányzatként is sikerülni fog.

Ami a kötelező önkormányzati feladatok teljesítésének képességét illeti, itt főként anyagi feltételeket kell vizsgálni, mivel ez a feladatok bármilyen formában történő ellátásának alapvető feltétele. Ennek megítélésénél elsősorban az önkormányzat saját bevétele lehet kérdéses, mivel ennek tervezéséhez pontosan kellene ismerni a leendő önkormányzat vagyonát, illetve azt a területet, amelyről bevételre számíthat. Ez azonban csak a községgé nyilvánítást követően válik véglegessé, így – akárcsak a terület kérdésében – az önkormányzati feladatok ellátására való képesség tekintetében is csak vélelmezett vagyon és bevételek alapján dönt a feltételek teljesítését vizsgáló közigazgatási hivatal és a miniszter.

A községalakítás feltételeinek fontossága

A feltételek teljesítése azért is fontos a községgé nyilvánítás során, mivel az Alkotmány-bíróóság álláspontja szerint „ha az új község megfelel az Ötv. 52. § (1) bekezdésében a községgé alakítás feltételeként szabott kritériumoknak, a községgé alakítást kezdeményező választópolgárok közösségének alanyi joga, hogy a községi jogállás elnyerésével a helyi önkormányzathoz való jogot elnyerjék” (343/B/2000. AB hat.). Másfelől viszont az Alkotmánybíróóság arra is rámutatott, hogy „új község alakításáról az Alkotmány nem rendelkezik. A nem községi jogállású települések, illetve településrészek választópolgárainak tehát nincs az Alkotmányból fakadó alanyi joguk településük községi jogállásának elnyerésére. Ilyen tartalmú alkotmányi rendelkezés hiányában pedig a törvényalkotó – az alkotmányi előírások keretei között – szabadon állapíthatja meg az új község alakításának feltételeit.” [15/1998. (V. 8.) AB hat.]

Megoldási javaslatok a szabályozás tekintetében

Tekintettel Magyarország településszerkezetének elaprózódottságára, a jogalkotónak nem lehet más célja, minthogy az önálló községi jogállást elnyerő települések valóban képesek legyenek saját erejükből az önkormányzásra. Ehhez – mint az idézett alkotmánybíróósági határozat is kimondja – jelentős szabadsággal rendelkezik a jogalkotó. Ezért, álláspontom szerint, szükség volna a községalakítás szabályainak alapos átgondolására.

Mindenekelőtt meg kellene fontolni, hogy a jogállás kérdésében meghozandó döntés időben közelebb kerüljön, esetleg párhuzamosan történjen a vagyon és a terület megállapításával. Ebben az esetben az önálló községi státuszra törekvő községnek előbb – kötelező jelleggel – részönkormányzatként kellene működnie, s csak ezt követően nyerhetné el a teljes önállóságot. A jövőben tehát a részönkormányzati státuszt nem lehetne megtagadni attól a lakott településrésztől sem, amely a községalakítás feltételeinek megfelel. Szükséges ugyanakkor, hogy a részönkormányzat önálló jogi személy legyen. Ez két okból is indokolt: egyrészt így a neki jutó pénzeszközökkel saját nevében tud részt venni a gazdasági életben, másrészt a terület és a vagyon megosztásának kérdésében csak ebben az esetben tud félként szerepelni a bíróság előtt. A részönkormányzat létrehozatala tehát alapvetően kétös célt szolgálna: a helyi közösség bizonyíthatná az önkormányzati jogok gyakorlására való képességét, a helyi gazdasági élet szereplőivel való kapcsolata és a részére juttatott pénzeszközök révén megteremthetné az önkormányzati feladatok ellátásához szükséges tárgyi feltételeket, és megállapodás vagy bírói ítélet révén véglegesen rendezhetné a terület és a vagyon vonatkozásában felmerülő vitás kérdéseket. Így a községgé alakulás kérdésében hozott végső döntés az abban érintett választópolgárok, valamint az állami szervek részéről is megalapozottabb lehetne.

A részönkormányzat tartalmának megváltoztatása

Ehhez természetesen szükség lenne a részönkormányzat működésének, hatásköreinek az Ötv.-ben történő részletesebb szabályozására. Alapként fel lehetne használni az 1985. évi általános tanácstag választások során a nem székhely társközségekben létrejött előjáróságokra vonatkozó rendelkezéseket, melyeket részben a – többször módosított – 1971. évi I. törvény IX/A. fejezete, részben pedig az előjáróságokról szóló 9/1985. (III. 7.) MT rendelet tartalmazott. A szabályozásnak fel kellene sorolnia azon jogköröket, amelyek a törvény erejénél fogva automatikusan megilletnének minden részönkormányzatot. Ezek gyakorlására vonatkozóan a képviselő-testület utasítást nem adhatna, azt a részönkormányzat testületétől el nem vonhatná. A helyi önkormányzat jogköréből elsősorban azokat célszerű a részönkormányzatba áttenni, amelyek ugyan részletes helyismeretet igényelnek, különösebb szakértelmet azonban nem, így a lakossághoz legközelebb célszerűen intézhetők. Ilyenek lehetnének például a szociális segélyezés, egyéb szociális ellátások igénybevételeinek engedélyezése, a részönkormányzat területén működő oktatási-nevelési, közművelődési stb. intézmények nyitvatartási idejének megállapítása, utak, egyéb közterületek elnevezése. Természetesen továbbra is megmaradna annak lehetősége, hogy a képviselő-testület az adott településrész lakosságát közvetlenül érintő további hatáskörök gyakorlását ruházhassa át a részönkormányzat testületére.

Megfontolandónak tartom az előjáróságokat annak idején megillető egyetértési és véleményezési jog ismételen történő szabályozását is. Az egyetértési jog a döntési jog és a véleményezési jog között helyezkedik el, nem jelent tehát önálló döntést, de a döntéshozatal egyik alapfeltétele. „Az egyetértési jog gyakorlása tehát lényegében – adott esetben – vétőjognak minősül, amelyre nagy figyelemmel kell lennie az ügyben döntési jogkörrel rendelkező szervezetnek, illetve személyeknek.”⁶ Az egyetértési jog törvényi előírása olyan ügyekben lehet indokolt, amelyek ugyan összetelepülési kérdések, de olyan nagymértékben kihatnak a részönkormányzat működésére, hogy célszerű annak quasi „együttdöntési” jogot biztosítani. Ilyen lehet például a településrendezési terv jóváhagyása, a részönkormányzat működési területét érintő óvodai, iskolai körzeti beosztás, a részönkormányzat lakossága által is használt intézmények vezetőinek kinevezése, felmentése. Az egyetértési jog esetében sincs akadálya annak, hogy a képviselő-testület további ügyekben is biztosítsa azt a részönkormányzat testülete részére.

A véleményezési jog csupán arra adna lehetőséget, hogy a részönkormányzat testülete állást foglaljon olyan ügyben, amely ugyan érinti a részönkormányzat lakosságát is, de nem olyan mértékben, hogy az egyetértési jog biztosítása indokolt volna. Ilyen ügyekben a képviselő-testületnek ki kellene kérni a részönkormányzat testületének véleményét, de az abban foglaltak nem lennének kötelezőek számára a döntéshozatal során.

A különböző döntési, egyetértési és véleményezési jogkörök, valamint a részére

⁶ Előjáróságok kézikönyve szerk.: DR. KARA Pál, kézirat

biztosított anyagi eszközökkel való önálló gazdálkodás joga lehetővé tenné a rész-önkormányzat számára érdekeinek hatékony képviselését az önkormányzati döntéshozatal során, valamint a kizárólag a településrészt érintő ügyek önálló intézését.

Javaslat további módosításra

Mindenekelőtt vissza kellene kerülnie a törvénybe annak a szabálynak, amely a megmaradó település működőképességét hivatott biztosítani. Így a jövőben a községalakítás harmadik feltételét, vagyis az önkormányzati jogok gyakorlására, valamint a kötelező önkormányzati feladatok teljesítésére vonatkozó képességet a megmaradó település esetében is vizsgálni kellene. Ezt a bírói gyakorlat jelenleg is megköveteli, „a Legfelsőbb Bíróság jogértelmezése szerint nem kétséges, hogy a közigazgatási határ kijelölése (egyúttal a terület megállapítása) szempontjából a megmaradó önkormányzat működőképességének fenntartása is lényeges szempont. (...) Így rámutatott, hogy a községgé nyilvánított alperes közigazgatási területének meghatározása során nem alakulhat ki olyan helyzet, amely az egyik települést a másik rovására lét- és gazdálkodási feltételei szempontjából aránytalan előnyben részesíti.” (EBH 2002.754)

Foglalkoznia kellene a jogalkotónak azzal a problémával is, amit a szakirodalom elsősorban az aprófalvas vidékekkel kapcsolatban említ, de feltehető, hogy nem csak ott jelentkezik, nevezetesen, hogy „az apró településeken bizonyos gondot jelent, hogy kevés a közéleti szerepet vállaló és erre alkalmas személy. (...) További probléma a kisközségek igazgatásánál az álláshelyek betöltése, amelyek esetében sok a szükségmegoldás, vagy egyáltalán nem tudják betölteni azokat.”⁷ Ez a helyzet valójában azt jelenti, hogy az adott község az önkormányzati jogok gyakorlására és a köteleességek teljesítésére vonatkozó képességét részben vagy teljesen elvesztette. Az Ötv.-ben szabályozni kellene tehát a községi jogállás korlátozásának, illetve megszűnésének feltételeit és eljárás rendjét is.

Hol ér véget a községi jogállás?

A második világháborút megelőzően erre egyértelmű volt a válasz: a községi törvény-cikkek lehetővé tették az alacsonyabb státuszba történő átalakulást, beleértve azt is, ha „valamely község, mint pusztá akar valamely községhez közigazgatásilag csatlakozni.”⁸ Ily módon lehetőség volt arra, hogy – mind hivatalból, mind kérelemre – az adott település jogállása kövesse lakosai önkormányzásra való képességének változását.

Hatályos jogunkból az ilyen jellegű szabályozás hiányzik, így nincs lehetőség

⁷ SOMLYÓDYNÉ PFEIL Edit: i.m.

⁸ 1886. évi XXII. t.c. 157. §

arra, hogy a működőképességét elvesztő település községi jogállása – akár saját kezdeményezésére, akár hivatalból – korlátozásra vagy megszüntetésre kerüljön. Település tehát de iure nem tud megszűnni, legfeljebb de facto következik ez be, amikor például annak fogalmi ismérvei közül az egyik, a lakosság elfogy.

Az Alkotmány 42. §- értelmében „a község (...) választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.” Egyetértek Fürcht Pál azon megállapításával, miszerint „a helyi önkormányzás (...) jog tehát, nem kötelezettség és a jog gyakorlása nem kényszeríthető ki.”⁹ Az önkormányzáshoz való jog – tartalmát tekintve – alapvetően tevőleges magatartást kíván, hiszen a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása passzívan nem lehetséges. Amennyiben tehát a választópolgárok helyi közössége nem vagy nem teljesen képes a helyi önkormányzás jogának gyakorlásához szükséges magatartás tanúsítására, úgy a jog nem tud érvényesülni; felmerülhet tehát a kérdés, nem kellene-e ennek a jogállás változásában is megnyilvánulnia. Az átmeneti kategóriát az önkormányzáshoz való jog teljességével bíró községek (városok) alatt a fentiekben már tárgyalt részönkormányzati státusz jelenthetné, mely korlátozott önkormányzati jogokat biztosítana. A részönkormányzattá válás tehát mind a községi jogállásra törekvő, mind pedig az annak már megfelelni nem képes közösségek számára megoldás lehet.

Fentiekre tekintettel az Ötv.-ben szabályozni kellene az önkormányzati jogok gyakorlására való képesség (működőképesség) vizsgálatára irányuló eljárást, melyet vagy az érintett település választópolgári közössége helyi népszavazással, vagy a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését végző szerv kezdeményezhetne. A községalakítási eljárás mintájára a döntés előkészítésében részt venne az önkormányzatokért felelős miniszter, a végső szót pedig az Országgyűlés mondhatná ki. A vizsgálat eredményeként az Országgyűlés dönthetne községnek részönkormányzattá minősítéséről, valamint részönkormányzati jogállás megszűnéséről. Előbbi esetben azonban az eljárás során azt is tisztázni kell, mely önkormányzatnak válik részévé az adott község. Indokolt lehet külön támogatást nyújtani a „befogadó” településnek, hogy az hátrányt ne szenvedjen.¹⁰ Részönkormányzati jogállás megszűnése esetén pedig kívánatos, hogy legalább az adott településrész megőrizze az egykori község nevét.

Összegzés

Hazánk településszerkezete erősen differenciált, míg egyes térségekben az aprófalvas szerkezet, máshol a városias, nagyfalvas forma az uralkodó.¹¹ Ráadásul adott

⁹ FÜRCHT Pál: Sok a helyi önkormányzat Magyarországon? In: Új Magyar Közigazgatás 2. évf. 3. sz.

¹⁰ FÜRCHT Pál: i.m.

¹¹ FÜRCHT Pál: i.m.

térségen belül is az egyes települések fejlődési lehetőségei – adottságaikra tekintettel – elérőek lehetnek. Ezen sajátosságok miatt nemcsak a kötelező önkormányzati feladatok telepítését szükséges az önkormányzatok teljesítőképességéhez mérten újragondolni, hanem a jogállás megváltoztatásának lehetőségét és feltételeit is. A vázolt részönkormányzati státusz lehetőséget biztosítana az önkormányzati jogok gyakorlására még vagy már nem teljesen képes közösségeknek, hogy teljesítőképességüknek megfelelő önállósággal rendelkezzenek, érdekeiket hatékonyan képviselhessék, ugyanakkor működőképes önkormányzati egység részeként rendelkezésükre álljanak a megfelelő színvonalú közszolgáltatások.

FELHASZNÁLT IRODALOM

FÜRCHT Pál: Sok a helyi önkormányzat Magyarországon? In: Új Magyar Közigazgatás 2. évf. 3. sz.

KARA Pál (szerk.): Előljáráóságok kézikönyve, kézirat

SOMLYÓDYNÉ PFEIL Edit: A kisközségek az önkormányzattá válás útján Pécs, 1990