



Téglási András – Magyar Áron

NÉHÁNY GONDOLAT A HELYI ÖNKORMÁNYZAT ALAPJOGI STÁTUSZA, JOGALANYISÁGA ÉS KÖTELEZETTSÉGEI KÉRDÉSKÖREIRŐL

Szeretettel ajánljuk jelen írásunkat Balla Zoltán tanár úr 70. születésnapjára! Kedves Zoli! Kérlek, fogadd szeretettel tanítványodtól ezt a – tanítvánnyal írt – szerény kis írást. Isten éltesen nagyon sokáig!



Balla Zoltán nagy ívű tudományos munkásságában mindig is hangsúlyozza a helyi önkormányzatok és a rendészeti hatóságok közötti együttműködés fontosságát. Szerinte a helyi rendészeti hatáskörökkel rendelkező önkormányzatoknak biztosítaniuk kell, hogy az adott közösségi szükségletekhez igazodóan, de mégis az alapjogi normákat tiszteletben tartva működjenek.¹

A közbiztonság fenntartásának területén fontos a szoros jogi felügyelet, különösen olyan eszközök használatakor, mint a közterületi rendészet, a kamera-rendszerek vagy a térfelügyelő rendszerek alkalmazása. Balla Zoltán szerint a helyi rendészeti tevékenységek során nemcsak a közbiztonság növelésére, hanem a közösségi jogok védelmére is figyelemmel kell lenni, például úgy, hogy a közterületeken végzett rendészeti tevékenység ne járjon túlzott mértékű, egyéni jogokat sértő beavatkozásokkal.²

Jelen írásunkban a helyi önkormányzatok alapjogi jogalanyiságát, illetve kötelezettségeit elsősorban Balla tanár úr munkásságára tekintettel mutatjuk be.

Az alapjogi jogalanyiség jelentése, hogy valamely természetes vagy jogi személy alapjogok alanya lehet, vagyis alapjogi szempontból jogképességgel rendelkezik. Ez a képesség az alapjogok gyakorlására főszabály szerint megillet minden

¹ BALLA 2014a: 14.

² BALLA 2014a: 21.

természetes személyt, de bizonyos speciális alapjogok csak megkötésekkel gyakorolhatók. Tehát egyes alapjogok (lásd választójog) csak bizonyos személyi kört illetnek meg. Alapjogi jogképessége tehát minden természetes személynek van, azonban nem minden természetes személy jogosult minden alapjogot gyakorolni. Kiváltképpen igaz ez a jogi személyekre is, azzal együtt a jogi személyek esetén az adott alapjog irányából kell a minősítést elvégezni, hiszen a jogi személyek alapjogi jogképessége csupán azon alapjogok tekintetében teljes, amelyek természetükénél fogva nem csak a természetes személyeket illethetik meg.³ Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz eljárások kapcsán a következőképpen foglalja össze az alapjogi jogalanyiság részeit, vagyis az alapjogi jog- és cselekvőképességet:⁴ „E tekintetben az indítványozói jogosultság előfeltétele kettős: egyfelől szükséges hozzá, hogy az indítványozó az adott ügyben felhívott, érvényesíteni kívánt, Alaptörvényben biztosított jogvédelemre jogot formálhat (alapjogi jogképesség), és e jogok önálló érvényesítésére képes (alapjogi cselekvőképesség).”⁵

Az alapjogi jogalanyiságot lehet vizsgálni az egyes személyek irányából, vagyis hogy az adott személy az adott alapjog gyakorlására jogosult-e, lásd például egyes politikai részvételi jogok, illetve lehetséges fordított irányból vizsgálni, vagyis hogy az adott alapjoghoz kapcsolódó személyi körbe milyen személyek tartoznak.⁶ Erre példa, hogy a tulajdonhoz való jog megilleti a természetes személyeket, de ezen alapjog irányából közelítve a jogi személyek is rendelkeznek alapjogi jogalanyisággal. Jelen írásunkban a továbbiakban egy speciális jogi személytípust, a helyi önkormányzatot vizsgáljuk meg abból a szempontból, hogy rendelkezik-e alapjogi jogképességgel a tulajdonhoz való alapjog vonatkozásában a magyar alkotmányos berendezkedésünkben, és amennyiben igen, úgy milyen esetleges korlátokkal.

Fontos kiemelni, hogy az önkormányzat kifejezés értelme tágabb, mint az Alaptörvény szerinti helyi önkormányzat, hiszen önkormányzati intézmények az egyes szakmai kamarák, egyházak és maga a Magyar Tudományos Akadémia is. Ezeknek a szervezeteknek a közös jellemzője, hogy saját szervezetük ügyeit önállóan intézik, az általuk hozott döntések – ideértve a normaalkotás lehetőségét is – viszont csak a szervezetükre nézve kötelezőek. Az önkormányzatok emellett önállóan gazdálkodnak és saját tulajdonnal is rendelkeznek, ami azért jelentős, mert tulajdonképpen ez alapozza meg az önkormányzatok autonómiáját.⁷

³ SCHANDA–BALOGH 2014: 28–31.

⁴ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26. §-a szerint.

⁵ 3142/2025. (V. 15.) AB határozat, Indokolás [15].

⁶ Lásd akár a személyi szabadsághoz való jog korlátozásának keretei: BUZÁS 2024: 80–85.

⁷ PATYI 2013: 381.

Ezek között az önkormányzatok között különleges helyet foglalnak el a helyi önkormányzatok, amelyek az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése értelmében a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében működnek. Ebből következik, hogy az önkormányzatok közül a helyi önkormányzat más logikai alapon jön létre (nem vallási vagy szakmai, esetleg tudományos alapon). Ez a logikai alap a terület. A helyi közügyek intézésére, helyi közhatalom gyakorlására feljogosított különleges önkormányzat a helyi önkormányzat, amelynek a többi önkormányzathoz képest erősebb jogosítványai vannak, hiszen ezek a szervek közhatalmi jellegűek, tehát akarataikat állami kényszerrel is érvényesíteni tudják. Természetesen az akaratérvényesítés a megfelelő garanciális szabályok mentén történik, amelyeket az Alaptörvény és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) szabályai foglalnak keretrendszerbe. A helyi önkormányzat további specialitása, hogy közjogi alapon létrejött és működő közttestület, amely a jogszabály alapján jön létre, és nem a tagok önkéntes – akár polgári jogi, akár egyéb jogági – elhatározása és társulása alapján. Ebből következik, hogy az Alaptörvény erejénél fogva a helyi önkormányzat a területén élőkre, vagyis valamennyi lakosra kötelező tevékenységet végezhet, például helyben mindenkire kötelező jogszabályt (önkormányzati rendeletet) alkothat. Ez alapján a helyi önkormányzat állami szervnek is tekinthető, azonban eltérően az államtól, a helyi önkormányzatot az adott területen élő lakosság hozza létre. Viszont itt ki kell emelni Patyi András professzor nézetét,⁸ amely szerint a választópolgárok közösségéhez kapcsolt önkormányzáshoz való jog mindössze egy alkotmányjogi metafora. A helyi választópolgárok közössége nem jogalany, így jogok és köteleességek sem rendelhetők hozzá. Az alkotmánypolitikai célok érdekében a választópolgárok közösségének kreált alapjogával szerinte alanytalan közjog jön létre, ennek minden elméleti és gyakorlati problémájával.⁹ Ehhez kapcsolódik annak jelentősége, hogy a helyi lakosok által megválasztott képviselőtestület ténylegesen képes legyen az önkormányzati alapjogok gyakorlására.¹⁰

A helyi önkormányzat mint jogalkotó a klasszikus megközelítés szerint alapjogok kötelezettje is lehetne, hiszen – a törvény által megszabott keretek között – kötelező normatív szabályokat, rendeleteket alkot. Fontos kiemelni, hogy ez nem jelenti, hogy például az önkormányzati rendészet mint rendvédelmi szerv a klasszikus rendfenntartásra specializálódott fegyveres szervezet lenne, és mint ilyen, a helyi önkormányzat ezen szervének működésével (hasonlóan

⁸ PATYI 2013: 387.

⁹ LAPSÁNSZKY–PATYI–TAKÁCS 2017: 190.

¹⁰ PATYI 2013: 381.

a rendőrséghez) alapjogi kötelezetté tenné a helyi önkormányzatot.¹¹ Balla tanár úr a közigazgatás meghatározása során mint hatodik ismérvet különíti el az önkormányzati alrendszerrel.¹² Ezzel együtt a meghatározás – Madarász Tibor és Molnár Miklós munkássága mentén – ötödik ismérve a joghoz kötöttség, vagyis ebből következik, hogy az önkormányzati alrendszerrel mint a közigazgatáson belüli alrendszerrel szemben a joghoz kötöttség fundamentális követelmény. Ebből következik, hogy a helyi önkormányzat jogalkotása, hatósági tevékenysége kapcsán jogi kötöttségekkel bír, ilyen az alapjogi kötöttség is, amellyel a helyi önkormányzat – például jogalkotói tevékenysége során – alapjogi kötelezett, közigazgatási szerv.

Visszatérve a kiinduláshoz, annyiban mindenképpen állami szerveknek tekintendők a helyi önkormányzatok, hogy állami feladatokat teljesítenek, részesülnek az állami költségvetésből, állami törvényességi felügyelet (ellenőrzés) terjed ki rájuk, jogaikat az állam külön védelemben részesíti. Ennek azért van jelentősége, mert ha az önkormányzat állami szervnek minősül, akkor a tulajdonhoz való joga is másként ítéendő meg, mintha nem tekintjük állami szervnek. A következőkben ezt a témakört (tehát a helyi önkormányzatok tulajdonának kérdését) vizsgáljuk tovább, kifejezetten az Alaptörvény rendszerében.

Az Alkotmány az Általános rendelkezések között tett említést arról, hogy az állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát.¹³ Ez az alkotmányos rendelkezés lényegében az állam és az önkormányzatok tulajdonviszonyait érintő kapcsolatot rögzíti, egyben konkretizálja az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében deklarált tulajdonhoz való jogot.¹⁴ Ezzel szemben az Alaptörvény 38. cikke kifejezetten akként rendelkezik, hogy „[a]z állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon”, és mint ilyen, a nemzeti vagyonról szóló szabályok mentén szükséges vizsgálni a helyi önkormányzat tulajdonát is. Itt kifejezetten az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontját kell kiemelni, amely szerint a helyi önkormányzat „gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat”. Az Alaptörvény rendszerében tehát az önkormányzat rendelkezhet tulajdonnal, de ez nemzeti vagyon, azonban külön megilletik a tulajdonosi jogok. Ebben az esetben pedig felmerül a kérdés, hogy az Alaptörvény XIII. cikk

¹¹ A helyi önkormányzati rendészet dogmatikai besorolását lásd BALLA 2014b: 101–109, valamint a rendészeti dogmatikai kérdésekről lásd BALLA 2014a: 11–23.

¹² BALLA 2014a: 15.

¹³ Alkotmány 12. § (2) bekezdés.

¹⁴ Az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatától kezdve a tulajdonjogot mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagát részesíti alapjogi védelemben. Deli Gergely ugyanakkor rámutat arra, hogy az elszemélytelenedett, fetiszizálódott tulajdon már nem alkalmas a cselekvési autonómia biztosítására. DELI 2020: 123.

(1) bekezdésével védett tulajdonhoz való jog mint alapjog megilleti-e a helyi önkormányzatot, vagyis alapjogi panaszeljáráásban ennek sérelmére hivatkozhat-e. Amennyiben erre a válasz igen, úgy a helyi önkormányzat rendelkezik alapjogi jogalanyisággal a tulajdonhoz való jog kapcsán.

Az Alkotmánybíróság legújabb gyakorlatában is találkozott ezzel a kérdéssel, ahol megállapításra került, hogy egy alkotmányossági vizsgálat során nem elégséges csupán az Alaptörvény XIII. cikkét vizsgálni, hanem miközben az Alaptörvény deklarálja a tulajdonhoz való jogot az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében, az önkormányzati tulajdon vonatkozásában további rendelkezéseket is tartalmaz, amely rendelkezéseket az Alkotmánybíróságnak együttesen kell figyelembe vennie az alkotmányjogi panasz elbírálása és ezáltal az önkormányzatok tulajdonjoga alkotmányos korlátozhatóságának megítélése során. Ezek a további rendelkezések emelik a helyi önkormányzat tulajdonát a nemzeti vagyon körébe, ez pedig az Alkotmánybíróság szerint azt is jelenti,

hogy amíg az önkormányzatok tulajdonának védelmére harmadik felekkel szemben a tulajdonhoz való jog Alaptörvényből következő általános szabályainak megfelelően, kizárólag a XIII. cikk rendelkezései alapján kerülhet sor, addig az állam és az önkormányzat viszonyában az önkormányzat vagyona (és általában a nemzeti vagyon) vonatkozásában a feladathoz kötöttség is érvényesül, ami a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti általános tulajdonhoz való jog közérdekű korlátja. Ez a megközelítés összhangban áll a XIII. cikk (1) bekezdésének második mondatával is, miszerint a tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezéseinek együttes értelmezéséből következik, hogy valamely korábban önkormányzati feladat- és hatáskör állami feladattá válása lehetővé teszi az adott feladat ellátását szolgáló önkormányzati vagyontárgyak vonatkozásában az önkormányzatok tulajdonhoz való jogának állam általi korlátozását. A korlátozás azonban csak annyiban érvényesíthető, amennyiben az adott önkormányzati vagyontárgy döntően és közvetlenül a megjelölt feladat- és hatáskör ellátását szolgálta.¹⁵

A fentiekből következik, hogy a helyi önkormányzat alapjogi jogalanyiságát a tulajdonhoz való jog tekintetében egy kettős vizsgálat alá kell vetni, ennek a vizsgálatnak az első lépése annak a minősítése, hogy a helyi önkormányzat által valószínűsített alapjogi sérelem milyen viszonyból ered, mivel a helyi önkormányzat és az állam viszonyrendszerére eltérő mérlegelés alkalmazandó, mint

¹⁵ 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [45].

a helyi önkormányzat és harmadik személy viszonyára. Ebből következik, hogy a helyi önkormányzat és az állam közötti viszony tekintetében az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdését a nemzeti vagyona vonatkozó különös szabályok között szükséges értelmezni, kiemelt figyelemmel a nemzeti vagyon különös társadalmi kötöttségére, vagyis az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése és az Alaptörvény 38. cikke együttes értelmezésével. Így tehát az alapjog kötelezettje, vagyis az állam korlátozhatja a helyi önkormányzat tulajdonhoz való jogát, de a helyi önkormányzatnak alapjogi jogalanyiséga megállapítható a tulajdonhoz való alapjog tekintetében. Azonban a korlátozás megítélése során a klasszikus közérdekűségi teszt kiegészül a nemzeti vagyona vonatkozó elemekkel, vagyis a fokozott társadalmi felelősséggel. Ezt a speciális alapjogi tesztet az Alkotmánybíróság annyiban pontosítja a 8/2021. (III. 2.) AB határozatában, hogy bár bizonyos körülmények között lehetséges akár a helyi önkormányzat tulajdonát teljes mértékben is elvonni megfelelő közérdekű cél mentén, azonban ez nem terjedhet olyan mértékig, hogy a helyi önkormányzat feladatellátását akadályozza.

Összefoglalva tehát, ahogyan Balla tanár úr fenti példáján keresztül is láthatjuk, a helyi önkormányzat alapjogi szempontból kötelezetté is válhat. Ezzel együtt a helyi önkormányzat Janus-arcúságát mutatja, hogy bizonyos rendészeti vagy jogalkotási tevékenység mentén alapjogi szempontból kötelezett, azonban mint önálló jogalany és jogi személy, alapjogi jogalanyiséggel is rendelkezhet. A kettősség feloldására Balla tanár úr munkássága a rendészeti jellegű tevékenység irányából biztos választ ad. Kétségtelen ugyanis, hogy a helyi önkormányzat rendészeti jellegű tevékenysége során alapjogi szempontból kötelezett. Ugyanakkor nem szabad elfeledkezni arról, hogy a helyi önkormányzat és az állam viszonyrendszerében elképzelhető olyan viszony, ahol a helyi önkormányzat – mint speciális jogi személy – a központi jogalkotás irányából közelítve alapjogi jogalanyiséggel rendelkezik. E kettősség keretrendszerét az Alkotmánybíróság gyakorlata folyamatosan pontosítja és munkálja.

Balla Zoltán hangsúlyozza, hogy a helyi önkormányzatok rendészeti feladatainak szerepe folyamatosan növekvő jelentőséggel bír, különösen a közbiztonság fenntartása és a helyi közszolgáltatások koordinálása terén. A helyi rendészet alapvető szereplője a közterületek védelmének, az erőforrások hatékony elosztásának, valamint a helyi problémák gyors és célzott kezelésének. Továbbá rávilágít arra, hogy a helyi önkormányzatok gyakran nem rendelkeznek elegendő jogi és pénzügyi eszközzel a rendészeti feladatok teljes körű ellátásához. A központi hatóságok döntései jelentős mértékben befolyásolják az önkormányzati rendészet tevékenységét, ami gyakran megnehezíti a közbiztonság hatékony javítását. Összességében arra a következtetésre jut, hogy a helyi önkormányzatok rendészeti

feladatellátása kulcsfontosságú, de számos kihívással és korlátozással kell szembenézniük. A feladatellátás hatékonyságának növeléséhez elengedhetetlen a jogi környezet átalakítása, a megfelelő erőforrások biztosítása, valamint a közösségi és prevenciós megközelítések alkalmazása.

A helyi önkormányzatok rendészeti feladatellátása alapjogi szempontból is jelentős kérdés, amelyet az Alkotmánybíróság több alkalommal is érintett,¹⁶ illetve amelyre Balla Zoltán munkássága is rávilágít. A rendészet és közbiztonság fenntartása nem csupán az önkormányzati hatásköröket, hanem alapjogi jogsultságokat is érint, különösen a közbiztonság, a személyi szabadság, a magánélet védelme és az egyenlőség elvének érvényesülése szempontjából.

BIBLIOGRÁFIA

- BALLA Zoltán (2014a): A rendészet és a közigazgatás tartalmi összehasonlítása. *Magyar Rendészet*, 14(4), 11–23. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/magyrend/article/view/3892>
- BALLA Zoltán (2014b): A rendészet unortodox jellegű megközelítése. In GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Biztonsági kockázatok – rendészeti válaszok” című tudományos konferenciáról*. Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 101–109. Online: <https://pecshor.hu/periodika/XV/balla.pdf>
- BUZÁS Gábor (2024): Alapjogok és rendészet: A személyi szabadság korlátozása. In CZENCZER Orsolya (szerk.): *„Mindennek a lélek a rendje...” Tanulmányok a 65 éve született Ruzsonyi Péter emlékére*. Budapest: Ludovika, 79–93. Online: https://doi.org/10.36250/01231_05
- DELI Gergely (2020): A tulajdon mint fétis. In EL BEHEIRI Nadja – SZABÓ István (szerk.): *Viginti quinque annis II: Emlékkonferencia Zlinszky János tiszteletére, a PPKE JÁK 25. tanévében*. Budapest: Pázmány Press, 115–124.
- LAPSÁNSZKY András – PATYI András – TAKÁCS Albert (2017): *A közigazgatás szervezete és szervezeti joga*. Budapest: Dialóg Campus. Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/handle/20.500.12944/6914>
- PATYI András (2013): Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól. In SZOBOSZLAI-KISS Katalin – DELI Gergely (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Győr: Universitas-Győr, 379–395. Online: <https://dfk-online.sze.hu/images/egyedi/bihari/patyi.pdf>
- SCHANDA Balázs – BALOGH Zsolt szerk. (2014): *Alkotmányjog: Alapjogok*. Budapest–Pécs: Pázmány Press.

¹⁶ Lásd 1256/H/1996. AB határozat; 8/1996. (II. 23.) AB határozat; 13/2003. (IV. 9.) AB határozat; 3081/2015. (V. 8.) AB határozat.

Jogszabályjegyzék

A Magyar Köztársaság Alkotmánya.

2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról.

64/1993. (XII. 22.) AB határozat.

256/H/1996. AB határozat.

8/1996. (II. 23.) AB határozat.

13/2003. (IV. 9.) AB határozat.

3081/2015. (V. 8.) AB határozat.

3311/2019. (XI. 21.) AB határozat alkotmányjogi panasz elutasításáról.

3142/2025. (V. 15.) AB határozat alkotmányjogi panasz elutasításáról.