

# A HELYI ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER ÚTIRÁNYAI

SZABÓ LAJOS<sup>1</sup>



A közigazgatás alrendszerei folyamatos mozgásban vannak, mert *változhat az államszervezési felfogás* arról, milyen társadalmi és gazdasági viszonyok között melyik erősödik, melyik gyengül. A decentralizációnak az a foka, amely csaknem 30 évvel ezelőtt, a rendszerváltoztatás idején távlatos megoldásnak ígérkezett, valamivel több mint két évtizedes működése után okkal igényelte – közvetlen szereplőinek kezdeményezése szerint is – az átfogó felülvizsgálatot és e folyamatban a centralizáció erősítését. Kevesebb mint egy évvel a 2019. évi helyhatósági választások előtt talán indokolt áttekinteni az újkori önkormányzati rendszerünk erényeit és hibáit a „*pályakezdéstől*” a mostani idő szerinti állapotáig. Mint a témakörhöz kapcsolódó számos szakember egyike az alábbiakban megkísérellek némi ízelítőt (nem átfogó elemzést) adni a 20. és a 21. század helyi önkormányzatairól szóló törvények értékeiről és fogyatékoságairól, ahogyan ezekről magam vélekedem.

## 1. Az első önkormányzati törvényről

1.1. A helyi önkormányzati rendszer attribútumai, vagyis a tőle elválaszthatatlan tulajdonságai közé három hatóerőként tekinthető mozzanatot sorolok. Az *autonómia* valamely közösségnek olyan szerveződése, amely saját ügyeiben más hatóságtól függetlenül jár el, előljáróit önmaga választja meg, tevékenységét maga szabályozza és afölött önkontrollt gyakorol, anyagi eszközeit pedig jórészt saját erőből teremti meg és használja fel. A *szubszidiaritás* (eredetét tekintve keresztény társadalomszervezési elv) közigazgatásra vetített lényege: a kormányzatnak és az állam intézményeinek önkormányzati szintű közösségek jogait saját ügyeik intézésére, emellett azonban kiegészítőként támogatnia kell őket, hogy alkalmassá válja-

nak az önálló cselekvésre. Mindebből az következik, hogy a döntéseknek ott kell megszületniük, ahol azok meghozatalára a legtöbb információ rendelkezésre áll és ahol a döntések következményei közvetlenül hatnak. A helyi *szolidaritás* a lakó- és településközösségek összetartását, a kölcsönös köteleesség- és segítségvállalást jelenti a közös eszmék, célok és érdekek azonosságára alapján.

A helyi önkormányzatiság alapértékeit a rendszerváltoztatást követően az Alkotmánynak és az önkormányzati rendszer alapjait meghatározó törvénynek kellett lefektetnie. Az Alkotmány<sup>2</sup> és a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) deklarálta, hogy a helyi önkormányzatok elkülönülnek a végrehajtó hatalomtól, de egyidejűleg partnerei az államnak, s ha kell ellensúlyai is. A törvényalkotó a törvény címében szereplő „helyi” jelző alkalmazásával különböztette meg a helyi közösségek önkormányzatait az önszerveződés eredményeként létrehozott más autonómiák (egyesületi, egyházi, felsőoktatási, hivatásrendi, társadalombiztosítási, szövetkezeti, árutözsdei) típusaitól.

Az Alkotmány a helyi önkormányzatiság alapjait rakta le, az Ötv. pedig a szervezet és a működés határait jelölte ki. A fundamentumra az ágazati törvényeknek kellett felpakolnia a „*felépítményt*”, így többek között a helyi adózásról, az állami költségvetésről, az egyes állami tulajdonban levő vagyontárgyak önkormányzati tulajdonbaadásáról, a lakások és helyiségek bérletéről, a területszervezésről, a polgármesteri tisztségről, a köztársasági megbízottak jogállásáról és feladatairól, a szociális ellátásról, az oktatásról és nevelésről, a köztisztviselők jogállásáról, a helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről szóló törvények megalkotásával. De mindenekelőtt a tanácsi rendszerből való zökkenőmentes átvezetés, feladat-újraosztás elveit (ún. átmeneti, hatásköri törvények) kellett kidolgozni és elkészíteni minisztériumonként a hatásköri jegyzékeket.

A Belügyminisztérium és más tárca önkormányzati munkatársai – akik döntően gyakorlott szakemberek vol-

<sup>1</sup> 1965-ben szerzett jogi diplomát a Pécsi Tudományegyetemen, 1970-ben ügyvédi-jogtanácsosi vizsgát tett. 47 évet töltött közszolgálatban: negyedszázadot a Veszprém Megyei Tanácson joggyakornoktól a megyei vb-titkári beosztásig. A rendszerváltoztatást követően a Belügyminisztérium Önkormányzati Főosztályának főosztályvezetője (1990-1994), a Budapest Főváros Közigazgatási Hivatalának hivatalvezetője (1995-2000), az Alkotmánybíróság Hivatalának főtanácsadója (2000-2004), majd nyugdíjazásig a Közpon-ti Kárrendezési Iroda főigazgatója, illetve az Igazságügyi Hivatal általános főigazgató-helyettese (2004-2011).

<sup>2</sup> Az Alkotmány hatályos szövegének hivatalos összeállítását – az Alkotmányt módosító 1989. évi XXXI., 1990. évi XVI., 1990. évi XXIX., 1990. évi XL., 1990. évi LVI., 1990. évi LXIII. törvény rendelkezéseit feldolgozva – a Magyar Közlöny 1990. augusztus 24-ei 84. számában egységes szerkezetben tették közzé.

tak, személyüket az akkori és a későbbi minisztériumi vezetés egyaránt megbecsülte – természetesnek vették, hogy a törvénytervezetek szövegezését maguk végzik, illetve a más tárcák tervezeteit saját kútfőből merítve véleményezik. Ha a minisztériumok vezetése akkoriban a kodifikáló munkával kívülálló ügyvédi irodákat bízott volna meg, kollegáink ezt szakmai érvényesülési törekvésük és erkölcsi önbecsülésük csonkításának tekintették volna.

A törvényekben a helyi önkormányzatoknak garantált **decentralizáció reformértékű** volt. A tanácsrendszer megszűnése idején az akkor 2905 község közül mindössze 807 községnek volt önálló tanácsa, a községek több mint kétharmada közös tanácsi keretekben működött. Az Ötv. megalkotásával – a közfelfogás igényei szerint – az ország minden települése (3113) képviselő-testületet választott, visszakapta helyi önkormányzatát, ezzel önállóságát. Jogot és támogatást kaptak az alapellátás fejlesztésére, egészséges ivóvíz-programok, iskolaépítések teljesültek.

Törvény a helyi önkormányzatoknak kötelező feladat- és hatáskört állapíthatott meg, amelyek az önkormányzat nagyságától, a lakosság számától, teherbíró képességétől és egyéb feltételektől függően egymástól eltérhetnek. A törvény a települési önkormányzatok (község, város, megyei jogú város, főváros és fővárosi kerület), továbbá a területi (megyei) önkormányzatok kötelező feladatait és hatásköreit differenciáltan állapította meg. [Ötv. 6. § (1) bekezdés *b*) pont] A települési önkormányzatnak kellett gondoskodnia többek között az alapfokú oktatásról és nevelésről, az alapfokú egészségügyi és szociális ellátásról, a helyi utak, közterületek, a köztemető fenntartásáról. Kötelező alapeladat az ivóvízellátás, a csapadékvíz-elvezetés, az épített és a természeti környezet védelme, a helyi közlekedés és köztisztaság biztosítása, a tűzvédelem megoldása, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok védelme. [Ötv. 8. § (4) bekezdés] A megyei önkormányzat feladata kiegészítő, kiegészítő, továbbá körzeti jellegű lett. Olyan feladatot kötelesek ellátni, amire a települési önkormányzatok nem képesek (pl. kórház, múzeum, speciális szociális otthonok, színház), illetőleg amelyek a megye egész területére vagy egy részére terjednek ki. (Ötv. 69-70. §-ok) Sajnálatos, hogy az ágazati törvények később is alig töltötték meg tartalommal a megyei feladat- és hatásköröket.

Az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) csakhamar megállapította, hogy a magyar önkormányzati rendszer egyik kiemelkedő értéke testesül meg abban, hogy a helyi önkormányzati hatalom nem pusztán az állami feladatok decentralizálásán, hanem a választópolgárok Alkotmányban meghatározott közösségeinek helyi önkormányzathoz való jogán alapszik.<sup>3</sup> Az AB leszögezte, hogy a választópolgároknak a helyi önkormányzathoz való alapvető joga az önkormányzati jogok anyajogát jelenti, az alapjogokhoz hasonló védelemben részesül. (Az addig nem használatos és később a szakirodalomban gyakran vitatott új terminológia nézetem szerint a lényegét plasztikusan ragadta meg.) Számos határozatában az AB azt is kimondta, hogy az önkormányzati alapjogok a képviselő-testületek számára biztosított olyan hatáskörcsoportok, amelyek a helyi önkormányzás körében

az önkormányzatok számára biztosított autonómia alkotmányos garanciáit képezik. Az önkormányzatokat az egyes alapjogok körében megillető autonómia azonban nem feltétlen és korlátozhatatlan. Az alapjogok szabályozása elsősorban a kormánnyal és az államigazgatással szemben nyújt alkotmányos garanciát az önkormányzatok önálló működéséhez.<sup>4</sup>

Már a rendszer indulásakor az állam tulajdonából ex lege az önkormányzatok tulajdonába kerültek a közigazgatási területükön levő ingatlanok, az erdők és vizek meghatározott köre, a volt tanácsok felügyelete alatt állott közüzemi célra alapított állami gazdálkodó szervezetek, a költségvetési üzemek és a volt tanácsi oktatási, kulturális, egészségügyi, szociális, sport és egyéb intézmények vagyona, a tanácsi bér-lakások stb. (Ötv. 107. §) Mindezek dacára a települési önkormányzatok többségének főleg az induláskor kevés volt a kockára tehető tőkéje, mert a fent jelzett kötelezettségek teljesítése lekötötte erőforrásait. A vállalkozásokhoz kezdetben kellő szakértelem nélkül, az önkormányzati vagyonelemek pontos ismeretének hiányában próbáltak hozzáfogni, sok helyen még a saját belföldi földek értékelését is túlárazott külső közvetítőkkal végeztették el (lásd pl. az ún. Tocsik ügyet).

Az önkormányzatiság, mint az egyik nagy *közigazgatási alrendszer visszaállítása – az eredmények és hibák ellenére* – a rendszerváltoztatás egyik legnagyobb közjogi teljesítményének minősíthető. Az újkori önkormányzati modell kiemelkedő értékei, vagyis az önkormányzati autonómia, a szolidaritás, a szubszidiaritás, a hatásköri decentralizáció, az önkormányzati kollektív jogalanyiság, a szervezeti hierarchia kiiktatása mind megvalósultak.

**1.2. Már az első választási ciklusban a helyi önkormányzatok alapvető funkcióikat betöltötték.** Az első év a forradalmi jelentőségű törvényhozás és az önkormányzati szervezetek megalakulásának éve, az 1994. pedig a helyi önkormányzati modell kiigazításának és megújításának az esztendeje volt.<sup>5</sup> A korszerűsítési törekvések későbbi években végrehajtandó fő irányai: a korábban megindult reformok folytatása kisebb korrekciókkal, a maximálisan liberalizált önkormányzati rendszer visszafogása, az igazgatás szakmaiságának (jegyző) erősítése, a döntés előkészítésben a nyilvánosságra támaszkodás (civil szervezetek, közmeghallgatás és helyi népszavazás). Ezekhez kapcsolódott a decentralizáció-dekoncentráció-centralizáció arányainak csiszolása; a minisztériumi merev ágazati elkülönültség megszüntetése, a megyei jogú városok és a városközösségek együttműködésének ösztönzése, a fővárosi önkormányzati rendszer egységének fokozása, a megyei önkormányzatok térségfejlesztő szerepének fejlesztése, a kötelező társulások törvényi feltételeinek kidolgozása, a törvényességi ellenőrzés eszközeinek bővítése, a dekoncentrált államigazgatásban a területközi szervezetek (több megyét átfogó illetékesség) elterjesztése más közhatalmi szervekkel

<sup>4</sup> 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993. 68-71., 18/1993. (III. 19.) AB határozat, ABH 1993, 167.

<sup>5</sup> Az önkormányzati működés tapasztalatait e cikk szerzője is bemutatta *Az önkormányzatok működésének első éve; valamint A helyi önkormányzatok három éve 1993 tükrében* című írásaiban. In: *Magyarország Politikai Évkönyve 1991*. Ökonómia Alapítvány – Economix Rt., 165-178.; továbbá *Magyarország Politikai Évkönyve 1994.*, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány 168-177.

<sup>3</sup> 34/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993, 458.

együtt. Szerepelt az elgondolások között a hatékony és költség-takarékos közigazgatás megteremtése is (hatásköri reform, igazgatási folyamatok egyszerűsítése).<sup>6</sup>

Mindezek sorából az Országgyűlés által 1994. szeptember 30-án elfogadott 1994. évi LXIII. törvényt, az *Ötv.-novellát* emelem ki, amely sokoldalú előkészítés után született meg. A belügyminisztérium közvetlen munkakapcsolatban állt az érdekképviseletek választott vezetőivel. Az érdekszövetségek közreműködtek egyes szolgáltatások megszervezésében, a munkahely-telepítési övezetek kialakításában, a körzeti intézmények fenntartásában, az eszközvásárlások vételár-kezdményt eredményező beszerzésében, az önkormányzati eredmények, jogszabályi anomáliák megjelenítésében, a jó helyi gyakorlat elterjesztésében.<sup>7</sup>

A törvényjavaslatához az országgyűlési képviselők és a bizottságok 230 módosító indítványt nyújtottak be, ezek háromnegyed része ellenzéki, egynegyed része kormánypárti képviselőktől érkezett.<sup>8</sup> A törvényt módosítás számos (de nem elegendő!) változtatást vezetett be az önkormányzati jogba. A törvény megerősítette a képviselő-testület meghatározó szerepét, a képviselői mulasztások szankcionálhatóvá váltak. Lehetővé vált a képviselő-testület saját akarat-elhatározásán alapuló felosztása. Erősítette a polgármester szerepét, bővítette az összeférhetetlenségi szabályokat, előírta a jegyző munkáltatói jogainak gyakorlásához meghatározott körben a polgármester egyetértési jogát. A polgármester súlyos érseksérelem esetén kezdeményezhette a képviselő-testület döntését követően az előterjesztés újratárgyalását és új határozat hozatalát.

Az Ötv. a *novella a fővárosi önkormányzatokról* külön fejezetet iktatott az Ötv.-be, megerősítette a főváros szerepét a két-szintű önkormányzati rendszerben. Bővítette a települési önkormányzat és a megyei önkormányzat megállapodása alapján történő feladatátadás-átvételt az önkormányzati intézmények működtetésére. Kötelező megyei közgyűlési feladattá tette a megyei testnevelési-sportszervezést, a gyermek és ifjúsági jogok érvényesítését, az országos jelentőségű idegenforgalmi települési értékek, a térségi foglalkoztatás, a szakképzés összehangolását. Elrendelte a területfejlesztési tanácsok felállítását.

Törvény született a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről. A képviselők tiszteletdíját és juttatásait maximalizálták. Bővült a körjegyzőségek és a társulások elterjedését ösztönző pénzügyi támogatások köre és mértéke.

A köztársasági megbízotti intézmény helyett 1995-től *politikai elemektől mentes közigazgatási hivatalok működtek. A meggyéknként szervezett államigazgatási szerv törvényességi*

ellenőrzési eszközrendszere valamelyest bővült, de a területi államigazgatási szervek működésére irányuló összehangoló szerepköre az *igazgatásszervezési szempontból történő összehangoló tevékenységre* szűkülte.

A *nemzetiségi és kisebbségi önkormányzatok* megalakításának jogi előfeltételei csak az első önkormányzati ciklus végére teremtődtek meg, az Országgyűlés a nemzetiségi és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvényben adott lehetőséget *kisebbségi és nemzetiségi önkormányzatok* létrehozására települési és országos szinten.<sup>9</sup>

Az Ötv. felülvizsgálatával egyidejűleg történt meg az önkormányzati választójog továbbfejlesztése. A legfontosabb változtatások: egyfordulós választás, a települések nagyságtól függően kislistás/vegyes választási rendszer, a választójogosultak körének bővítése, a polgármesterek és a megyei közgyűlések tagjainak közvetlen választása.

## 2. A második önkormányzati törvényről

2.1. A Kormány nevében a belügyminiszter által 2011 novemberében az Országgyűlés számára benyújtott törvényjavaslat előterjesztést tartalmazó része<sup>10</sup> elismerte, hogy abban a történelmi korszakban, amikor az Ötv.-t megalkották, természetes volt az a törekvés, hogy a lehető legszélesebb körben érvényesüljön a helyi önkormányzás joga. Leszögezte, hogy az 1990. évben létrejött újkori önkormányzati rendszer betöltötte hivatását, nagyban hozzájárult az ország működőképességének fenntartásához. Arra is rámutatott, hogy az első általános önkormányzati választásokat követően létrejött rendszer több ellentmondást hordozott, amelyek később működési zavarokhoz vezettek. A települési önkormányzati rendszer működésének egészét illetően sajátos problémaként merült fel magának a *rendszernek a túlzott tagoltsága*. Az is tény, hogy az 1990-es években Nyugat-Európában a mienkel éppen ellentétes folyamat zajlott le, a települések és az önkormányzatok radikális összevonására került sor.<sup>11</sup> Joggal lehetett nálunk is tartani attól, hogy a kisközségek jelentős része majd nem tud élni önállóságával, mert nem elég erősek ahhoz, hogy felelős gazdái legyenek településüknek. Az önkormányzati atomizáltságból számos probléma adódott: az intézményhálózat fenntartásával és működtetésével kapcsolatos nehézségek, a hatósági ügyintézés gyengülő minősége és a szakember-ellátottság hiányosságai, a megfelelő koncentráció helyett (pl. több települést érintő beruházások esetén) az anyagi-pénzügyi eszközök elaprózódása. Mindezek erősen *kihataltak a települések fejlődési lehetőségeire*, szolgáltatási színvonalára, lakóinak munkaerő-piaci helyzetére, jövedelmi

<sup>6</sup> VEREBÉLYI IMRE (szerk.): *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1993., XII. fejezet, 457–473., valamint JÓZSA Zoltán: *Önkormányzati reformok az elmúlt évtizedben*. In: Acta Juridica et Politica, Szeged 2003.

<sup>7</sup> Különösen értékes összeállítás ZONGOR Gábor (szerk.): *A magyar önkormányzatok 25 éve*, Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, Budapest 2015.

<sup>8</sup> A törvényjavaslat országgyűlési bizottságaiban lefolytatott vita lényegi összegezését adja SZABÓ Lajos: *Az önkormányzati törvény 1994. évi parlamenti módosításának története* című összegezése, In: COMITATUS 1994. évi 12. szám 3–18. A tanulmány bemutatja a módosító javaslatokat tárgyak szerint, összefoglalja az egyes parlamenti képviselőcsoportok véleményét, sorra veszi a bizottsági álláspontokat, az önkormányzatiság távlatait is érintő képviselői megnyilatkozásokat.

<sup>9</sup> 1995-ben 13 elismert kisebbségnek (bolgár, cigány, görög, horvát, lengyel, német, örmény, román, ruszin, szerb, szlovák, szlovén, ukrán) összesen 816 önkormányzata működött.

<sup>10</sup> A Kormány T/4864. számú törvényjavaslata a helyi önkormányzatról.

<sup>11</sup> Ausztriában 1955-ben még 4034 község volt, számuk 1990-re 2301-re csökkent, Dániában ez a szám 1.390-ről 275-re, Belgiumban 2.555-ről 569-re, az NSZK-ban 24.156-ról 8.499-re, Svédországban 2.505-ről 79-re változott. A 90-es évek elején Hollandiában 900, Portugáliában 300 körüli volt a községek száma. Forrás: Önkormányzati Középszint, In: Civitas Füzetek 1993. 1. szám Kiss László előadása szerkesztett változatban 87.

viszonyaira. Felismerésük után a visszasságok differenciált kezelést igényeltek. A 2010-es évek elején a kiigazítás és a revízió szükségességéről döntött a politika, majd pedig a törvényhozás. Az alapvető szándék az volt, hogy az önkormányzati rendszert a meglévő értékek megtartása mellett és több új elem beillesztésével kell megújítani.

2.2. Magyarország 2012. január 1. napján hatályba lépett *Alaptörvényének az Állam című fejezetén belül A helyi önkormányzatok* alcímet viselő rész 31-35. cikkei tartalmaznak rendelkezéseket a helyi önkormányzatok feladat- és hatásköeiről, szervezetükről, az önkormányzati rendeletalkotásról, az állam és az önkormányzatok együttműködéséről, a kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogkörének tartalmáról. Erre alapozva az Országgyűlés a 2011. december 19-ei szavazási napon megalkotta a *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényt* (a továbbiakban: MÖtv.), amely lépcsőzetesen hatályosulva az Ötv. helyébe lépett. A törvényalkotó beolvasztotta az új törvénybe a korábban önálló törvényként funkcionáló, a társulásokról, az önkormányzati képviselők és polgármesterek jogállásának egyes kérdéseiről, a területszervezésről szóló törvényeket, viszont a helyi népszavazás rendjének szabályozását külön törvényre bízta, amely a helyi népi kezdeményezés intézményét már nem tartalmazza.

Amikor a közigazgatás működésére új szabályokat állapítanak meg, helyes kívárni a közigazgatás egész rendszere működésének viszonylag hosszabb folyamatát és csak akkor véleményt alkotni a változtatások célszerűségéről, ha elegendő tapasztalattal rendelkezünk működésükről. Mivel az MÖtv. legkésőbb hatályba lépett rendelkezés-csoportjai e sorok írásakor már legalább öt évek lettek, talán megengedheti magának e rövid tanulmány szerzője, hogy a 2011. évi önkormányzati törvény egyes szabályozási elemeiről és azok gyakorlatáról vázlatos véleményt mondjon.<sup>12</sup>

Már előre leszögezem: a közigazgatás kvalitása nem csak a *centralizáció versus decentralizáció* alkalmazott rendszereitől és jogtechnikai megoldásaitól függ. Az sem lehet vita tárgya, hogy az államélet egészét átfogó nemzeti érdekek érvényesítéséhez kiterjedt látókör szükséges. Az nem végezhető eredményesen bizonyos fokú centralizáció nélkül, nem bízható kizárólag a helyi önkormányzatokra. De az is igaz állítás, hogy a túlzott centralizáció, a polgárok korlátozása az olyan helyi közügyekben, amelyek közvetlenül az érdekkörükbe tartoznak veszélyeket hordozhat, mert elgyengítheti az öntevékeny helyi közösségeket.

Különösen meglepő a túlfeszített központosítási szándék, ha azt polgári, keresztény, konzervatív elveket valló kormányzat teszi. Itt idézek egy kis részletet a szubszidiaritás lényegét is taglaló *Quadragesimo Anno* című (QA 1931.) pápai enciklikából: „*A kézenfekvő megoldás tehát az, ha az állami vezetés a kisebb jelentőségű teendők és problémák megoldását, amelyek öt amúgy is csak szétforgácsolják, átengedi az alacsonyabb szervezetségű csoportoknak: ezáltal szabadabban, határozottabban,*

*tehát hatékonyabban tudja elvégezni azt, ami kizárólag az ő hatáskörébe tartozik, s amit ennél fogva csak ő képes megtenni irányító, ellenőrző, preferáló és korlátozó tevékenysége révén, ahogy a konkrét helyzet vagy szükség követeli. Az államférfiak legyenek meggyőződve arról, hogy minél tökéletesebben működik a különböző társadalmi feladatokra szerveződő alakulatok rendje az említett szubszidiaritási elv érvényesítésével, annál nagyobb lesz az államhatalom tekintélye és cselekvési határfoka, annál sikeresebb lesz és annál kedvezőbb helyzetbe kerül maga az állam.*” (QA. 80. pont)<sup>13</sup>

Vajon elavulttá vált csaknem 90 év elteltével az idézett klasszikus társadalomszervezési elv, amelyet az Ötv. előkészítése idején és az elfogadásakor a szakemberek és a politikusok követtek? Az európai példák nagy bizonyossággal arra utalnak, hogy üzenetének eszenciája a 21. században is megfontolandó. Sőt, a szubszidiaritásnak az európai közösség és a nemzetállamok közötti hatalommegosztásban kell elsődlegesen érvényesülnie és ezt a szintet indokolt követnie a nemzeti vagy regionális (nálunk egyelőre megyei) szinttől a helyhatóságokig, sőt egészen a választópolgárokig terjedő kiegészítő támogatásnak.

Az Ötv. legnagyobb értéke nézetem szerint az volt, hogy igyekezett felmérni, kik azok, akik a helyi sikerben a leginkább érdekeltek és összegyűjtötte azokat a helyi érdekű közügyeket, amelyeket a helyi önkormányzatok eredményesebben intézhetnek, mint a központi állami szervek. Az MÖtv. ezzel szemben lényegesen szűkíti a helyi közügyek keretében ellátandó önkormányzati feladatok körét, azok *jelentős részét újraközpontosította*. A centralizáció jegyében alapvető humán intézményeket és szolgáltatásokat vont el a települési és a megyei önkormányzatoktól és helyezett főként a központi államigazgatás feladat- és hatáskörébe. Az intézkedések következtében helyenként és időnként akadozik a feladat teljesítés pl. az oktatáson, az egészségi ellátáson át egészen a hulladékgyűjtés szervezése és szállítási díja szálázásának megoldásáig.

Úgy vélem, némileg megfogyatkoztak az alkotmányos garanciák, mivel a *kollektív önkormányzati alapjogokat az Alaptörvény nem deklarálta*. Igaz ugyan, hogy az MÖtv. 2. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a helyi önkormányzás a települések és a megyék választópolgárai közösségének a joga, az alapjogi jelleg kihangsúlyozása a törvényből mégis kimaradt. Kétségtelen, hogy nem szűnt meg, de nézetem szerint gyengült az önkormányzati autonómia és a Helyi Önkormányzati Chartának való megfelelés szintje. Visszafogottabbá váltak a következő illeszkedési kritériumok: közfeladatot az állampolgárhoz legközebb lévő szervnek kell megvalósítania (szubszidiaritás); a helyi önkormányzatok hatásköre teljes és kizárólagos, amit államigazgatási szerv nem vonhat el; önkormányzatot érintő törvényalkotói döntés meghozatala előtt ki kell kérni az önkormányzatok véleményét (érdekképviseletek szerepe); az államigazgatási felügyeletet olyan módon kell gyakorolni, amely arányban áll a védeni szándékolt érdekekkel;

<sup>12</sup> Az Ötv. és az MÖtv. bővebb összehasonlítását lásd másutt is: SZABÓ Lajos: *Törvények a helyi önkormányzatokról. Összevetés 1990, 2011.* Kodifikáció és Közigazgatás 2012. évi 1. szám 5-41. Ugyanabban a tárgyban vö. továbbá SZABÓ Lajos: *A második önkormányzati törvény új vonásai.* Új Magyar Közigazgatás 2012. évi 5. szám 28-49.

<sup>13</sup> NOVITZKY Péter: *A szubszidiaritás fogalma.* Forrás: web.axelero.hu/kesz/jel/06\_01/novitzky.html, 1. és 3., az idézett szövegrészt átveszi: ANZENBACHER, A.: *A keresztény társadalometika című munkájából.* Szent István Társulat, 1993, 39.



állami támogatás nem köthető kizárólagosan meghatározott cél finanszírozásához<sup>14</sup>.

A megyei önkormányzatok jogállása sok tekintetben tovább gyengült. Intézményfenntartó szerepük lényegében megszűnt, a területfejlesztési, vidékfejlesztési és koordinációs feladataik elvileg ugyan bővültek, noha az e körben végzendő konkrét tennivalójuk nagyobbreszt továbbra is homályban maradt. Nincs előrelépés abban sem, hogy mely központosított feladatok kerüljenek a megyei önkormányzat kompetenciájába. Nem rendeződött a megyei jogú városok és a megyei önkormányzatok közötti évtizedek óta anomáliákat okozó viszonyrendszer, főként a választási rendet és az ellátásszervezői felelősséget illetően. Nincs jele annak, miként foglalja a kormányzat az elavultnak tűnő területi beosztással. Az átalakítás térben is kereteshetné és egységesíthetné a dekoncentrált államigazgatási- és területi állami szervezetek (bíróóság, ügyészség, rendőrség stb.) illetékességét.

Az önkormányzatok napi gyakorlatát szemlélve úgy tűnik, a képviselő-testületek munkájában *túlzott jelentőséget kapnak a pártpolitikai szempontok*. A túlpolitizáltság helyenként háttérbe szorítja a választói közösség egészének (közjogi értelemben ez maga az önkormányzat) érdekét. A képviselői demokrácia *sine qua non*-ja, hogy a települési képviselők a települések lakóinak tartoznak felelősséggel és nem a központi politikai és állami hatalomnak. Ha ez a sorrend csorbát szenved és a képviselők elsődlegesen a hatalomnak (a helyi hatalom egyes gyakorlóinak) akarnak megfelelni, a települési közösség képviselője csak másodlagossá válik. Ebben az esetben a mandátum már nem önkormányzati képviselet, hanem a helyi hatalom (netán eseti magánérdek) szolgálatának szimbóluma.

Eltúlzottnak tartom a jegyzőnek a munkáltatói jogok teljességével a polgármester személyéhez kapcsolását, a jegyzőt kevésbé védő munkavállalói garanciák beiktatása nélkül (már az Ötv. novella is korlátokat állított egyes jegyzői munkáltatói jogok önálló gyakorlása elé a polgármesteri vétőjog lehetővé tételével). A jegyző szerepköre sokat gyengült a hatósági jogkörök többségének megvonása miatt is. Felfogásom szerint a jegyzőnek nem egy személyt (a polgármestert) kell szolgálnia, hanem elsősorban a helyi közösséget, a jogszabályok, a képviselő-testület, a polgárok iránt kell elkötelezettnek lennie. Több mint 80 államigazgatási feladat- és hatáskörcsoport került a megyei kormányhivatalhoz, és mivel ezek gyakorlása valójában a járási hivatalok hatósági jogköreivé váltak, mintegy 40 %-kal csökkent a települési jegyzők által ellátandó hatósági jogkörök aránya a központosítás következtében a 2010-es évek közepétől.

A fenti néhány kritikai észrevétel mellett az **Mötv. számos hatékonyságot fokozó, kedvező vonását** is meg kell említenem. Fontosnak tartom, hogy a törvény (még ha nem is az Alaptörvény) preambuluma rögzíti, hogy a helyi önkormányzatok az egységes állami szervezet részeként működnek. Pozitív, hogy a szubsidiaritás részelemeként nyomatékokat ad az állampolgári felelősségérzetnek a helyi önkormányzás folyamatában. Helyesen hangsúlyozza azt a célt, hogy kerüljön szimbiózisba a helyi közösség kreativitása és az egyéni állampolgári fele-

lősségérzet. Támogatható, hogy nyomatékosítja a törvény a helyi közösség tagjainak kötelességeit, azaz enyhítsék öngondoskodással a közösségre háruló terheket, tartsák be a közösségi együttélés szabályait.

Helyeselhető, hogy a törvény *bővítette képviselő-testület tagjainak kötelességeit* és rendelkezik a helyi képviselői tisztség betöltéséhez szükséges társadalmilag elvárt, méltó magatartás mércéjéről, ezek megszegéséhez szankciókat is kilátásba helyez. A *polgármester vétőjogának* bővítése is támogatható. Az viszont, hogy az alpolgármester tisztsége nem kötött képviselői tagsághoz nehezen védhető jogállásának hitelessége szempontjából. A hivatali szakapparátus összevonására irányuló gazdaságossági- és minőségi megfontolásokon alapuló előírások (a kistélepléseken fajlagosan lényegesen költségesebb az adminisztráció fenntartása) elfogadhatóak számomra annak ellenére is, hogy 2013 óta mintegy 600 községben megszűnt az önálló önkormányzati hivatal. Jó munkaszervezéssel, informatikai szolgáltatásokkal a hatósági igazgatás közös önkormányzati hivatal működtetésével megoldható. Nem kifogásolható, hogy a lakosság szám előírásának mellőzése ellenére szigorúbb lett az új község létrehozásának feltételrendszere. Helyeselhető a helyi önkormányzat egyes kötelező feladatainak társulásban történő ellátását ösztönző előírás, miszerint törvény (még ha nem is sarkalatos) előírhatja társulás kötelező megalakítását.

Messzemenően egyetértek azzal, hogy a Mötv. bevezette az *önkormányzati működés törvényességi felügyelete* intézményrendszerét a kevésbé hatékony törvényességi ellenőrzés helyett. A változtatás szakmai igényét még a köztársasági megbízottak, majd ismétlődően a közigazgatási hivatalvezetők működése idején, már negyedszázaddal(!) az Mötv. megszületése előtt kezdeményeztük a szakirodalomban megfogalmazott konkrét javaslatokkal.<sup>15</sup> Nekünk szakembereknek módunk volt arra, hogy munkáltatói korlátozás nélkül kifejtjük közigazgatási szaklapokban véleményünket olyan ügyekben is, amelyeket politikai döntés akkoriban nem támogatott.

Megelégedéssel nyugtázom, hogy a törvényességi felügyelet bevezetését célzó, a belügyminisztérium önkormányzati szakemberei által már az első önkormányzati ciklusban kidolgozott fent jelzett javaslataink csaknem mindegyike helyet kapott a Mötv.-ben. Csupán egy-két szigorítás szükségességét tartom vitathatónak, így pl. azt, hogy törvényességi felügyeleti bírságot szabhat ki a kormány megbízott az önkormányzatra. Megadhatónak tartottam volna viszont a kormány megbízottnak azt a felügyeleti eszközt, hogy az önkormányzati döntés végrehajtását felfüggeszse, ha ezáltal megelőzhető egy esetleges későbbi kárveszély.

Indokoltan ítélem azt a változtatást is, miszerint az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját az alkotmánybíróság csak akkor vizsgálhatja, ha kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása a vizsgálat tárgya, de ha „csak” törvényt sértés gyanúja merül fel, akkor a rendelet jogszerűségét a Kúria Önkormányzati Tanácsa (illetőleg 2020-tól várhatóan a közigazgatási törvényszék) minősíti.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> SZABÓ Lajos: *Az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének fejlesztése*. Magyar Közigazgatás, 1993. évi 8. szám, 469–473.

<sup>16</sup> Mivel írásomban hivatkoztam évtizedekkel korábbi alkotmánybíróági határozatokra, szükségesnek tartom megjegyezni a következőket.

<sup>14</sup> V.ö.: Charta 4. cikk 3-4. és 6. pontjait, a 8. cikk 3. pontját és a 9. cikk 7. pontját.

2.3. Az államigazgatási szervezet utóbbi években végrehajtott integrációját támogathatónak tartom. Egyetértek a területi államigazgatási szervek zömének a kormányhivatali (megyei, járási) struktúrába sorolásával, noha a szinte teljes körű egybeolvasztás túlméretezettnek is tűnhet. Kételyeim vannak afelől, hogy az óriásira duzzasztott kormányhivatal (csak a fővárosban majdnem 6.000 fős létszámú) minden szervezeti egységének azonos szakmai színvonalon történő szakirányítása – még a legkiválóbb képességekkel és vezetői készségekkel bíró kormány megbízott számára is – az integráció ilyen magas fokán nehézségek nélkül teljesíthető. A kormányhivatalban az egyszemélyi vezetőnek ugyanis nem csak jogi, szervezési, igazgatási, vezetői ismeretekkel kell bírnia, hanem műszaki, közgazdasági, egészségügyi, szociális, oktatási, vegyészeti, meteorológiai és még számos más különös szakértelemmel is. Kérdéses, hogy mindez érdemben miként teljesíthető egyazon személy kompetenciájába tartozó hatáskör-telepítési technika alkalmazása esetében. Az viszont kétségtelen, hogy az integráció a személyzeti ügyek egy-kézben tartásának jó eszköze lehet, talán ez is volt a fő célja a teljes körű integrálásnak.

Vitathatónak tartom a helyi és területi önkormányzatok, valamint a területi kormány megbízottak és hivatalaik legfőbb szakmai irányítása tárcák közötti megosztásának módját. Amíg az Ötv. hatályban volt, addig az önkormányzatiság komplex elvi irányítása (a jogszabály előkészítő munkával együtt) és az önkormányzati működés törvényességi ellenőrzése (testületi, államigazgatási, hatósági) a kormányon belül egységesen a belügyminiszter feladatkörébe tartozott. Az Mötv. hatálybalépésével ezek az elvi irányítási, illetőleg felügyeleti feladatok és hatáskörök megkettőződtek a Belügyminisztérium és a Miniszterelnökség között. A személyes információk és tapasztalatok szerint az osztott irányítás egyelőre nem tükrözi e két kormányzati szervezet közötti jól koordinált szakmai összhang meglétét. Az intézményes együttműködés alkalmi hiányosságai (az irányítottak körében megfogalmazottak szerint is) gyengítik az irányító munka hatékonyságát.

Kommunikációs túlzásnak tartom a kormányablakokat a Jó Állam megteremtése egyik igencsak kiemelt szervezeti formájaként hirdetni. Igaz, hogy az igényesen kialakított okmányirodák és kormányablakok többsége imponálóan teljesíti feladatait, de azt is látni kell, hogy jól alapoznak az amúgy valóban szükséges technikára, de érdemi tevékenységük jobbra rutinjellegű információnyújtásra (okmányok kiadása, kérelmek átvétele, ügyintézési mozzanatokra vonatkozó tájékoztatás, segítség az informatikai lehetőségek kezeléséhez) szorítkozik.

Elismerve az e-közigazgatás jövőbeni fejlesztésének jelentőségét megjegyzem, hogy erősíteni kellene az igényes szak-

mai, ténylegesen intellektualitást igénylő ügyintézési készségeket is. A jogalkalmazó hatósági munkában ugyanis nem a mechanikus rutin dominál, hanem meghatározó szerepe van egyedi ügyekben az alapos tényállás megállapításnak, a döntések közérthető indokolásának, a mérlegelési képességnek, a jogszabályok listászerű felsorolása helyett az adott ügyre illő egyéniesített jogi indokolásnak, az ügyfelet megértő empátiának (lélektani ügyintézés). Az e kritériumoknak való megfelelés tekintetében még sok a tennivaló. Az uniformizált iratminták alkalmazásának előírása és a határozathozatali szövegszerkesztés során mutatkozó figyelmenlenségek (mechanikus másolásból eredő nem ritka ügyféli névelőírások és nem odaillő tényállási elemek téves beillesztése) visszafoghatja a külső- és belső elemző hatósági igazgatás kreativitását. Némi túlzással az is megjegyezhető, hogy a 2015 utáni közigazgatási hatósági jogalkalmazás tetemes része jobbra „jogtechnikusi” és informatikai hozzáértést igényel, kissé eltávolodott az elmélyült és igényes jogalkalmazási gyakorlat klasszikus kívánalmaitól. Úgy vélem, hogy a humán erőforrásnak biztonságot garantáló, az önálló alkotó gondolkodásnak teret engedő, a valóságos szakértelmiségi szellemi tevékenység iránt igényt támasztó vezetői szemlélet a közszolgálatban tapasztalható magas fluktuációt is csökkentené.

## Felhasznált irodalom

- ANZENBACHER, A.: *A keresztény társadalometika című munkájából*. Szent István Társulat, 1993, 39.
- JÓZSA Zoltán: *Önkormányzati reformok az elmúlt évtizedben*. In: Acta Juridica et Politica, Szeged 2003.
- KISS László: *Önkormányzati Középszint*. Civitas Füzetek 1993. 1. szám
- NOVITZKY Péter: *A szubszidiaritás fogalma*. Forrás: web.axelero.hu/kesz/jel/06\_01/novitzky.html, 1. és 3.
- SZABÓ Lajos: *A helyi önkormányzatok három éve 1993 tükrében*. In: Magyarország Politikai Évkönyve 1994., Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány 168-177.
- SZABÓ Lajos: *A második önkormányzati törvény új vonásai*. Új Magyar Közigazgatás 2012. évi 5. szám 28-49.
- SZABÓ Lajos: *Az önkormányzati törvény 1994. évi parlamenti módosításának története*. COMITATUS 1994. évi 12. szám 3-18.
- SZABÓ Lajos: *Az önkormányzatok működésének első éve*. In: Magyarország Politikai Évkönyve 1991. Ökonómia Alapítvány – Economix Rt., 165-178.
- SZABÓ Lajos: *Az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének fejlesztése*. Magyar Közigazgatás, 1993. évi 8. szám, 469-473.
- SZABÓ Lajos: *Törvények a helyi önkormányzatokról. Összevetés 1990, 2011*. Kodifikáció és Közigazgatás 2012. évi 1. szám 5-41.
- VEREBÉLYI IMRE (szerk.): *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1993., 457-473.
- ZONGOR Gábor (szerk.): *A magyar önkormányzatok 25 éve, Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, Budapest 2015*.

Az Alaptörvény negyedik módosítása (2013. március 25.) az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések 5. pontját a következőképpen állapította meg: „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.” Az Alkotmánybíróság azonban több határozatában is kimondta, hogy az újabb ügyekben felhasználhatja az Alaptörvény hatálybalépése előtti érveket, ha az Alaptörvény konkrét rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges. [22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás 40.] Hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott jogelveket, a kifejtett érvek felhasználhatóságát pedig mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja. [13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás 33-34.]