

# PARADIGMATIKUS VÁLTOZÁSOK, AVAGY VÁLTOZÁSOK ELŐTT VAGY VÁLTOZÁSOK UTÁN VANNAK-E AZ ÖNKORMÁNYZATOK?

NAGY KLÁRA<sup>1</sup>



## Abstract

A helyi önkormányzatokat érintő tudományos vitákat mindenkor paradigmák hatják át, melyek időről időre megkérdőjeleződnek (paradigmaválság), ennek eredményeképpen pedig vagy megvédik álláspontjukat, vagy új paradigma jelenik meg (paradigmaváltás). Az önkormányzati rendszert ebből a szempontból vizsgálom. Milyen minőségű és mennyiségű anomália jellemzi az önkormányzati rendszert? Ezek a paradigma segítségével megmagyarázhatók-e? Ha nem, van-e másik magyarázatrendszer? Jelen írásban igyekeztem összeszedni az önkormányzati rendszer jelenlegi és körvonalazódó (esetleg korábbi) jellemzőit. Ennek vonatkozásában határozta meg azokat az elveket, amelyek álláspontom szerint áthatják az önkormányzati rendszert, vagy éppen válságukat élik.

## Paradigmatic changes, or are local self-governments before or after changes?

Scientific discussions concerning local governments are pervaded by paradigms at all times which are questioned from time to time (paradigm crisis). As a result, the representatives of the scientific discussions either defend their points, or a new paradigm appears (change in paradigm). I examine the system of local governments from this aspect. What kind of and how many paradigms characterize the system of local governments? Are these explainable by the paradigm? If not, is there another way of explanation? In this study, I tried to gather all the current and emerging (perhaps former) characteristics of local government system. In that regard, I determined the principles that, in my opinion, apply at the level of the local government system, or they live their crisis.

## Bevezető gondolatok

*Thomas Kuhn* A tudományos forradalmak szerkezete (1962) című művében a *paradigmát* mint egy adott korszakban és – véleményem szerint – földrajzi területen egy tudományterület általánosan elfogadott, zárt nézetrendszerét határozta meg. Mindebből következik, hogy a tudományos igazság nem objektív kategória, hanem mindig egy adott korban és adott helyen létező tudományos közösség intézményesült konszenzusa.

A paradigmának a lényege, hogy a normál tudomány időszakában képes a felmerülő kérdésekre sikeres válaszokat

adni. A tudomány fejlődése azonban nem lineáris, egyenes vonalú felfelé ívelő, hanem vannak időszakos forradalom-szerű változások. Mindenhol és minden korban felmerülnek olyan kérdések, amelyeket a paradigma alapján még nem képes a tudomány megmagyarázni. Ez természetes jelenség, amelyet anomáliának hívunk. A tudományos közösség ebben az esetben „megvédi” saját álláspontját, képes a felmerülő igényeket kezelni, azokra hathatós választ adni, így azokat módosítani, vagy csírájában elnyomni. Ha viszont az anomáliák megmagyarázhatóságba vetett bizalom megrendül, elveszik, akkor paradigmaválságról beszélünk. Ez nem feltétlenül az anomáliák nagy számában (kvantitatív mutató), hanem azok minőségében (kvalitatív mutató) is megmutatkozhat. A paradigmaváltás akkor következik be, ha a tudományterület átstrukturálása és az új tudásrend intézményesülése megtörténik. Ebben az esetben a tudományos közösség új alapokat dolgoz ki, ezek a tudományos forradalmak, melyek nem egyik napról a másikra, egy ember által valósulnak meg. Éppen ezért nehéz ezeknek a meghatározása.

<sup>1</sup> A szerző 2009 óta tanít a győri Széchenyi István Egyetemen, jelenleg egyetemi adjunktus. Doktori disszertációját 2013-ban védte meg. Egyetemi oktatói és kutatói pályája mellett Győr Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalában dolgozik jogászként, jelenleg az Ellenőrzési Osztály vezetője. A mostani kutatási területe a helyi önkormányzatok alkotmányos helyzete, az átalakuló önkormányzati rendszer vizsgálata.



1. ábra  
A paradigmaváltás folyamata  
Forrás: saját szerkesztés

Jelen keretek között a helyi önkormányzatokat érintő paradigmákat és azok változásait tárgyalom. Az önkormányzati jogok és az önkormányzati rendszer melyik időszakban van ma? Milyen minőségű és mennyiségű anomália jellemzi az önkormányzati rendszert? Ezek a paradigma segítségével megmagyarázhatatlan anomáliák-e? A megmagyarázhatatlan anomáliák felborítják-e az önkormányzati rendszert jellemző paradigmát? Van-e kézzel fogható másik magyarázatrendszer? Jelen írásban igyekeztem összeszedni az önkormányzati rendszer jelenlegi és körvonalazódó (esetleg korábbi) jellemzőit, még pedig az alkotmányjog (mely az Alaptörvényen és az Alkotmánybíróság gyakorlatán nyugszik), valamint az önkormányzati jog (a vonatkozó sarkalatos törvény és más szakági jogszabályok) síkján. Ezen szintek vonatkozásában határozottam meg azokat az elveket, amelyek álláspontom szerint áthatják az önkormányzati rendszert, vagy éppen válságukat élik.

## 1. A paradigmatiszta változás folyamata

### 1.1. Normál tudomány időszak

Normál tudományon azokat a tételeket, összegyűjtött tapasztalatokat értem, amit egy adott tudományos közösség saját további tevékenységének alapjának tekint. A tudomány korai szakaszára jellemző, hogy paradigma hiányában fontosnak tartanak minden olyan tény, amely hozzájárulhat egy tudomány fejlődéséhez. Az adathalmazok még koncepció és rendszer nélküliek, és nyilvánvalóan csak részterületet érintenek.<sup>2</sup> Fontos viszont, hogy már az információk összegyűjtése során is legyen egy meggyőződésrendszer. Ebben az esetben már nem pusztán tények egymásmellettiségéről van szó. Sok esetben ebben a szakaszban az elvek csak részlegesek, nem állnak össze kerek egészé. A logikai lánc hiányosságai miatt ezért azok még általánosan el nem fogadott tételeket tartalmaznak. A rendszertelen adatgyűjtőnek, tudományos közösségeknek, iskoláknak a célja, hogy ezt az adathalmazt kritikusan közelítse meg, és mivel ehhez az eszközei is korlátozottak, sok esetben olyan tények kerülnek egymás mellé, amelyek később sem igazolhatók.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> KUHN, Thomas S. (2000): *A tudományos forradalmak szerkezete*. Budapest, Osiris Kiadó. (elektronikus kiadvány) Elérhető: [http://lazarus.elte.hu/~zoltorok/oktat/Kuhn/a\\_tudomanyos\\_forradalmak\\_szerkezete.html](http://lazarus.elte.hu/~zoltorok/oktat/Kuhn/a_tudomanyos_forradalmak_szerkezete.html) (A letöltés dátuma: 2018.12.10.), 19. o.

<sup>3</sup> KUHN (2000): i.m. 20. o.

Mit eredményez egy paradigma megjelenése a tudós közösségben? Egyrészt a korábbi iskolák eltűnnek, hiszen magukhoz vonzzák a tagokat. Akik nem csatlakoznak az új paradigmához, ők kiszorulnak a tudományos vitákból. Ha ezek a paradigmák megszilárdulnak, akkor a kutatóknak az abban rögzített elvi tételekkel már nem kell foglalkozni, onnan indíthatja a kutatását, ahol a paradigma abbahagyja az értelmezést.<sup>4</sup>

A paradigma előnye abban rejlik, hogy sikeresebben tud egy-egy kérdésre megoldást ajánlani, de fontos, hogy nincsen minden kérdésre azonnali válasza, viszont időről időre az ki-fejldik. A paradigma előrejelzései így pontosodnak.<sup>5</sup> A felfedezés vagy ténybeli újítás azt jelenti, hogy valamely tény nem felel meg a paradigma támasztotta elvárásoknak, így szükségessé válik az anomália feltárása és a paradigma kiigazítása. Mindez már feltételezi a megfelelő szakmai fogalmi szókészletet, a szakmai ismeretek meglétét.<sup>6</sup> „Az anomália csak a paradigma adta háttér előtt válik láthatóvá. Minél pontosabb a paradigma, minél szélesebb az érvényességi köre, annál érzékenyebben jelzi az anomáliát, és ennél fogva a kedvező alkalmat is a paradigma megváltoztatására.”<sup>8</sup> Az ilyen felfedezések még akkor is, ha „rombolnak”, a paradigma tökéletesedését szolgálják.<sup>9</sup> A tudományban azonban nemcsak a felfedezések alakítják a paradigmákat, hanem a válságok is,<sup>10</sup> amelyek újfajta eszközkészletet igényelnek.<sup>11</sup>

### 1.2. Paradigmaválság

Bizonyos anomáliák, ellenpéldák, kivételek nem fognak önmagukban paradigmaváltást előidézni. Ha egyszer egy tudományos elmélet paradigmává emelkedett, azt „csak akkor nyilvánítják érvénytelennek, amikor már van egy helyettesítésére alkalmas, másik elmélet”. Amíg nincsen új paradigma, addig értelmetlen lenne a fennálló paradigma elvetése.<sup>12</sup> Az anomáliák első körben arra készítetik a meglévő paradigma képvi-

<sup>4</sup> KUHN (2000): i.m. 22. o.

<sup>5</sup> KUHN (2000): i.m. 26. o.

<sup>6</sup> KUHN (2000): i.m. 57. o.

<sup>7</sup> KUHN (2000): i.m. 58. o.

<sup>8</sup> KUHN (2000): i.m. 59. o.

<sup>9</sup> KUHN (2000): i.m. 60. o.

<sup>10</sup> KUHN (2000): i.m. 61. o.

<sup>11</sup> KUHN (2000): i.m. 68. o.

<sup>12</sup> KUHN (2000): i.m. 69. o.

selőit, hogy azt módosítsák, igazítsák az új igényekhez, de semmi esetre sem fogják egyből azt romba dönteni.<sup>13</sup>

Le kell szőgezni, hogy a normál tudomány időszakában is felmerülnek anomáliák, kérdések, amik abban az időszakban inkább rejtvénynek, a kutatás motorjának számítanak. A cél az elmélet és a gyakorlat közelítése, hogy azok minél inkább megfeleljenek egymásnak. Válság időszakában ezek túlburjánzanak (pl. alapjaiban akadályozzák a paradigma alkalmazhatóságát), ezáltal *lehetővé válik egy paradigma megjelenése*.<sup>14</sup> Ezek a módosítások lehet, hogy (részben) eredményesek, de azok egy idő után kezdik elhomályosítani a normál tudomány szabályait: még létezik a paradigma, de annak tartalmában már kevesen tudnak megegyezni. Ez a válság háromféleképpen fejződhet be: vagy sikerül az eredeti paradigmát helyreállítani,<sup>15</sup> vagy megjelenik egy új paradigma, illetve előfordulhat, hogy a probléma világosan látszik, de a közeljövőben még nem körvonalazódnak az új megoldások. Ha új paradigma van kialakulóban, akkor a megoldási módok és célok között már jelentős eltérés van, jöllehet a probléma (részben) azonos. Az vezet el a paradigmaváltáshoz, ha eljut odáig a tudomány/politika, hogy felismeri, a jelenlegi paradigma már nem képes kezelni a felmerült problémákat.<sup>16</sup>

### 1.3. Paradigmaváltás

Paradigmaváltásról akkor lehet tehát a fentiek alapján beszélni, ha egy korábbi paradigma helyébe *egy új lép*, vagy egy adott helyzetre nézve *nem létezett paradigma*, és erre alakul egy. Mindez azt jelenti, hogy a kutató mást vizsgál, vagy más módszerrel/eszközzel, szemlélettel közelíti meg ugyanazt a problémát.<sup>17</sup> Éppen ezért a végkimenetel teljesen más lesz. Ez a folyamat nem zárja ki, hogy az új paradigma nem fejt ki esetleg valamilyen romboló hatást.<sup>18</sup>

Fontos látni azt is, hogy egyetlen paradigma sem old meg minden problémát, *„és mivel nincs két paradigma, amelyik ugyanazokat a problémákat hagyná megoldatlanul, a paradigma körüli viták mindig magukban foglalják a kérdést: mely problémák megoldása fontosabb?”*<sup>19</sup>

Az új paradigma védelmezőinek talán leghatásosabb érve, hogy képesek megoldani a korábbi paradigma idején fennálló problémákat.<sup>20</sup> Ezen kívül azonban számos más érv is lehet, például az egyszerűség, a költséghatékonyság stb., melyek sok esetben szubjektív érveknek is tekinthetők.<sup>21</sup>

A paradigmaváltáshoz elengedhetetlen tehát egy paradigmaváltság, egy esetlegesen felmerülő új paradigma és az abba vetett hit (aminek nem is feltétlenül kell racionálisnak lennie). Ahhoz, hogy a paradigmaváltás azonban végső soron

megtörténjen az kell, hogy nagyobb csoportot racionális érvekkel meggyőzzön.<sup>22</sup>

## 2. Megváltozott elvárások?

### Avagy egy lehetséges paradigmaváltás küszöbén?

#### 2.1. A helyi önkormányzatok alkotmányjogi státusza

Az államhatalom és az önkormányzati hatalom ugyan eltérő legitimáción alapul, de nem elkülönülten léteznek, hanem az *egységes közhatalom* részei.<sup>23</sup> A helyi önkormányzati közhatalom jellemzője egy bizonyos fokú autonómia, amely az államhatalomtól elkülöníti ugyan a helyi közösséget, de azok szorosan együttműködnek egymással.<sup>24</sup> Vizsgáljuk meg, mit jelent a közhatalom részeként a helyi önkormányzatok szuverenitása, illetve ellensúly szerepe.

Hazánkban az Alaptörvény pusztán annyit rögzít, hogy *„Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek”*. [Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdés]<sup>25</sup> Az Alaptörvény az önkormányzatokat a tevékenységük felől (helyi közügyek intézése és helyi közhatalom gyakorlása) határozza meg, és nem tesz említést a helyi önkormányzáshoz való jogról.<sup>26</sup> A helyi önkormányzatok e tekintetben tehát inkább *közigazgatási szervezési alapelvek* tekinthetők. A helyi önkormányzatok is ugyanúgy az államszervezet részei, mint például az Országgyűlés, a Kormány vagy a bíróságok, és vitathatatlan, hogy dekoncentrált szervek létrehozása vagy hatáskörük alakítása minden esetben hatással van a helyi önkormányzatokra.<sup>27</sup>

A klasszikus hatalmi ágakat tekintve a helyi önkormányzatok a végrehajtó hatalom részének tekintendők, de el kell különíteni őket a központi állami szervektől, azaz a végrehajtó hatalom csúcsán lévő Kormánytól és a minisztériumoktól. [Alaptörvény 15. cikk (2) bekezdés] A végrehajtó hatalom te-

<sup>22</sup> KUHN (2000): i.m. 132. o.

<sup>23</sup> Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) preambuluma.

<sup>24</sup> KÜPPER, Herbert (2009): A helyi önkormányzás joga. In.: JAKAB András szerk. (2009): *Az Alkotmány kommentárja II.* Budapest, Századvég Kiadó, 1503. o.

<sup>25</sup> Erre a meghatározásra hajaz a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (a továbbiakban: Charta) is: *„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.”* [Charta 3. cikk 1. pont] Ezen meghatározásból is az derül ki, hogy a helyi közügyek szabályozása és intézése maga a helyi önkormányzás. Ennek tartalmát azonban a Charta sem határozza meg.

<sup>26</sup> Az Alaptörvény az Alkotmányhoz képest más koncepciót tükröz: az Alkotmány még deklarálta a helyi önkormányzáshoz való jogot és a helyi közösséget megillető alapjogokat. (Alkotmány 42-43. §) A helyi önkormányzás jogát a helyi közösség jogaként lehet felfogni, jöllehet a helyi önkormányzást a választók a képviselő-testület útján gyakorolják. Ez némi ellentmondást jelent, hiszen nincsen folyamatos visszahívási joguk vagy *„utasítási joguk”*. Míg az egyes hatásköri csoportok nem a helyi közösségeket, hanem a helyi önkormányzatokat megillető jogosultságok. Mindebből kifolyólag helyesebb lenne önkormányzatiság elvéről beszélni, mint ahogy ezt a Charta teszi. [VEREBÉLYI Imre (1995a): *Az önkormányzatiság alkotmányos alapjai. Magyar Közigazgatás*, 9. sz. 489. o.]

<sup>27</sup> IVANCSICS Imre (1994): A hatáskörmegosztás elméleti és gyakorlati problémái. *Magyar Közigazgatás*, 3. sz. 171. o.

<sup>13</sup> KUHN (2000): i.m. 70. o.

<sup>14</sup> KUHN (2000): i.m. 71. o.

<sup>15</sup> KUHN (2000): i.m. 74. o.

<sup>16</sup> KUHN (2000): i.m. 75. o.

<sup>17</sup> KUHN (2000): i.m. 98. o.

<sup>18</sup> KUHN (2000): i.m. 80. o.

<sup>19</sup> KUHN (2000): i.m. 95. o.

<sup>20</sup> KUHN (2000): i.m. 128. o.

<sup>21</sup> KUHN (2000): i.m. 130. o.

hát a közigazgatással azonosítható, amelynek egyik részét az államigazgatás, másik részét az önkormányzati igazgatás teszi ki. Ezt tekintjük a végrehajtó hatalom vertikális megosztásának. [55/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 296, 302.]<sup>28</sup> A Kormány és az önkormányzatok közötti határt az Alkotmánybíróság gyakorlatában az önkormányzati autonómia húzza meg.<sup>29</sup>

Garanciális szabály, hogy a helyi önkormányzatok a Kormánynak nincsenek alárendelve, csak az *Országgyűlés állapíthat meg rájuk nézve kötelező rendelkezést*. Az önkormányzatok léte az Országgyűlés döntésétől függ (pl. felosztja az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet), azok létrehozataláról és működésük, szervezetük kereteiről is az Országgyűlés dönt nagyobb autonómiát biztosítva a dekoncentrált államigazgatási szerveknél. [Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés g) pont]

A decentralizáció keretében az állam (az Országgyűlés) a feladatokat úgy osztja le a közigazgatási szervek között, hogy azzal együtt nagyfokú autonómiát biztosít, azaz a helyi önkormányzatok önkormányzati feladataik tekintetében decentralizált állami feladatokat látnak el. A decentralizáció további sajátossága, hogy a feladatellátás területi-települési szinten történik. [Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdés]<sup>30</sup> A decentralizáció jellemzője, hogy az autonómiát törvényi garanciák biztosítják. Kötelező önkormányzati feladatot csak törvény ruházhat az önkormányzatokra. Míg a kötelező feladatokon túl a helyi önkormányzatok önként vállalt és önként átvállalt<sup>31</sup> feladatokat látnak el. [Mötv. 10. § (1) bekezdés] Az Országgyűlés biztosítja a feladatok „ellentételezéseként” a pénzügyi forrásokat, meghatározza továbbá a finanszírozási rendszert.

*Ivancsics Imre* azt az álláspontot képviseli, hogy a több feladat több korlátozással jár, azaz az, hogy az önkormányzatok esetleg többletfeladatot kapnak, azt is jelenti, hogy nő az állami befolyás, mert a kötelező feladat ellátása állami ellenőrzéssel is jár.<sup>32</sup> Ezzel én nem értek egyet, hiszen az nyilvánvaló, hogy egy feladatellátás ellenőrzés nélkül nem járhat, de ha

<sup>28</sup> PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (1997): Helyi önkormányzatok és végrehajtó hatalom. In.: GLATZ Ferenc szerk. (1997): *A demokrácia intézményrendszere Magyarországon*. Budapest, MTA, 115. o.

<sup>29</sup> KÜPPER Herbert (2009): i.m. 1504. o.

<sup>30</sup> SZENTE Zoltán (1994): A helyi-területi önkormányzatok alkotmányos szabályozásának elvei de lege ferenda. *Magyar Közigazgatás*, 6–7. sz., 369. o.

<sup>31</sup> Az önként átvállalt (alternatív) feladatok csoportja a kötelező és az önként vállalt feladatok közötti átmenetnek tekinthető. Míg más felfogás szerint az önként vállalt feladatoknak van két csoportja: a fakultatív és alternatív feladatok. Az Mötv. szerint „a nagyobb gazdasági teljesítőképességű, lakosság számú települési önkormányzat számára előírt kötelező feladat- és hatáskör ellátását – annak egyetértésével – más települési önkormányzat vagy társulása önként akkor vállalhatja, ha azt

a) a lakossági igények indokolják;  
b) gazdaságosabban és legalább változatlan szakmai színvonalon;  
c) többlet állami támogatás igénybevétele nélkül képes ellátni.” [Mötv. 12. § (1) bekezdés] Átmeneti jelleget az kölcsönöz az önként átvállalt feladatnak, hogy annyiban önként vállalt, hogy az önkormányzat szabadon dönthet arról, hogy a feladatot el kívánja-e látni, viszont annyiban kötelező, hogy ilyen vállalás hiányában törvény előírása alapján az a nagyobb önkormányzat kötelező feladata. [HOFFMAN István (2013): Az önkormányzati feladat- és hatáskörök átalakított rendszere az önkormányzati törvényben. Új Magyar Közigazgatás, 7–8. sz. 11. o.]

<sup>32</sup> IVANCSICS Imre (1994): i.m. 172. o.

nincs feladat, amelyben autonóm módon dönthet az önkormányzat, az az önkormányzatiság kiüresítéséhez vezethet.

*Az Mötv.-be került át a helyi önkormányzathoz való jog meghatározása:*<sup>33</sup> „a helyi önkormányzás joga a települések (települési önkormányzatok) és a megyék (területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg.” [Mötv. 3. § (1) bekezdés] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alaptörvény és az Mötv. rendelkezéseinek együttes értelmezésével megállapítható, hogy az Alkotmány szabályaihoz képest nem történt lényeges változás a korábbi alkotmányos szabályokhoz képest, miszerint az alkotmányosság mércéje az önkormányzati jogok tekintetében az, ha „az önkormányzati jogok és kötelezések gyakorlását oly módon szabályozza, hogy az Alkotmányban szabályozott önkormányzati alapjog kiüresítéséhez, annak tényleges elvonásához vezet, s így kizárja azt, hogy az önkormányzat önálló felelősséggel döntsön a feladatkörébe tartozó ügyekben”. [1/1993. (I. 13.) AB határozat, ABH 1993, 27.] Ezzel ellentétes álláspontot *Pokol Béla* képvisel, aki különvéleményében kifejti, hogy koncepcionális változás történt azzal, hogy a helyi önkormányzathoz való jog alapjogként való deklarációja „átkerült” az Alkotmányból az Mötv. be, hiszen ezzel a helyi önkormányzathoz való jog többé már nem minősül alapjognak, pusztán hatásköri szabálynak, államszervezési elvnek tekinthető. [18/2013. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2013, 605.] Álláspontom szerint helyesebb lett volna helyi önkormányzás elvéről rendelkezni, mert ezzel egy vitatott helyzet élet mindenképpen el lehetett volna venni.

Tény, hogy a helyi önkormányzatok létezése államszervezeti kérdésként és nem alapjogként fogható fel. Ez a felfogás van jelen a *Chartában* is. A Charta előírja, hogy „a helyi önkormányzás elvét a belső jogalkotásban és amennyire lehetséges, az Alkotmányban is el kell ismerni”. (Charta 2. cikk) A Charta azonban ezzel csak azt követeli meg, hogy az államok a helyi önkormányzást elvként fogják fel, és nem kell, hogy kollektív alapjogként kezeljék, de még csak azt sem írja elő, hogy azt feltétlenül alkotmányban kellene rögzíteni.

*Az önkormányzatok szintjeit* is az Mötv. rögzíti: a helyi önkormányzás joga a települések és a megyék választópolgárainak közösségét illeti meg. [Mötv. 2. § (1) bekezdés és 3. § (1) bekezdés] Korábban az Alkotmány határozta meg az önkormányzatok szintjeit, melyek a következők voltak: a község, a város, a főváros és a kerület, valamint a megye. (Alkotmány 42. §) Mindehhez hozzá kell tenni azt is, hogy ezen szintekhez képest léteztek még a megyei jogú városok és területfejlesztési egységként létezett a kistérség és a régió is, továbbá államigazgatási szinten egyes feladatokra a járás.<sup>34</sup> A területi szintekről az Alaptörvény hallgat. Az Mötv. alapján azonban

<sup>33</sup> MURÁNYI Péter (2015): From transition to transfusion: the rise and fall of local governments in Hungary. *Regions*, 298 Summer, 11. o.

<sup>34</sup> Az Alaptörvény már nem határozza meg az önkormányzatok szintjeit, ebből következően nem alkotmányos alapjog, hogy valamennyi település önkormányzattal rendelkezzen. Ily módon megszűnt annak az alkotmányos védettsége és így nem fog alaptörvény-ellenesnek minősülni, ha a jövőben törvény nem biztosítaná valamennyi település számára a helyi önkormányzat alakításának lehetőségét. Ez nem ellentétes a Chartával sem, hiszen csak annyit rögzít, hogy a közfeladatokat a lehető legközelebb eső közigazgatási szerv útján kell megvalósítani, kivéve, ha a feladat természete, nagysága vagy a hatékonysági és gazdaságossági szempontok mást indokolnak. (Charta 4. cikk 3. pont)

továbbra is megilleti valamennyi település közösségét a helyi önkormányzathoz való jog.

Hozzá kell azonban ehhez tenni, hogy az Európa Tanács Monitoring Bizottsága 2012. évi monitoring látogatása alkalmával elégedetlenségét fejezte ki amiatt, hogy az alapjogok rögzítése nem történt meg az Alaptörvényben, a sarkalatos törvényben rögzített szabályok pedig nem nyújtanak elegendő garanciát.<sup>35</sup> Az Alaptörvény csak az önkormányzatok létét garantálja, a hatáskörüket, számukat stb. nem.<sup>36</sup> Úgyszintén a Velencei Bizottság hiányolta az alapjogi védettséget.<sup>37</sup> Mégis azt kell mondani, hogy a Charta előírásait kifejezetten nem sértik az új rendelkezések.

## 2.2. A helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörváltozása

Az Alaptörvényben meghatározott hatáskörsoportokon túl az önkormányzati feladatokat törvény telepíti. Elsősorban az *Mötv. tartalmaz egy feladatlistát*<sup>38</sup>, amely nem taxatív, azaz az ott meghatározottakon kívül törvény más önkormányzati feladatot is előírhat. (Mötv. 13. §)

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. A feladat-meghatározásnál fontos szempont a differenciálás, mely szintén a szakági jogszabályokra maradt. A differenciált hatáskör-telepítéssel szemben számos elvárás rögzíthető, úgymint a kiszámíthatóság, stabilitás, szakmailag magas színvonal, polgárközeliség, finanszírozhatóság, ellátási képesség, jogszabályi összhang, esélyegyenlőség. Jelenleg az *Mötv.* generális jelleggel rögzíti, hogy „*a községnek, a városnak, a járásszékhely városnak, a megyei jogú városnak, a fővárosnak és kerületeinek, valamint a megyei önkormányzatnak egymástól eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek*”. [Mötv. 11. § (1) bekezdés] A hatáskörök differenciálása a feladat- és hatáskör jellege, valamint a helyi önkormányzatok eltérő adottságai (gazdasági teljesítőképesség, lakosságszám, közigazgatási terület nagysága stb.) alapján történik. [Mötv. 11. § (2) bekezdés] Törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását, mint ahogy ez megtörténik a közös önkormányzati hivatalok feltételrendszerének kialakításánál. [Alaptörvény 34. cikk (2) bekezdés, Mötv. 85. §]

A feladatelosztást azonban nemcsak az egyes önkormányzatok közötti viszonyban kell vizsgálni, hanem az állami és az önkormányzati szféra tekintetében is. Az önkormányzatiság szempontjából ennek most nagyobb jelentősége van. Az *Mötv.* előkészítése folyamatában az önkormányzati feladatok

kialakításánál az volt a cél, hogy az általános, helyi szinten nyújtandó feladatokat a helyi önkormányzatok lássák el, és a speciális feladatok (pl. speciális szakértelem, szakellátás, nagyobb vonzáskörzetű feladat) maradjanak az államnál.

Az megállapítható, hogy az önkormányzatok feladatai időről időre változtak, változnak. Ez az új önkormányzati törvény hatálybalépése után is így maradt. Ezt tekintem át főbb vonalaiban a 2. ábrán.

A *szubszidiaritás elve* alapján (mely sem alkotmányos, sem törvényi szinten nincsen rögzítve) elsődlegesen a lakossághoz legközelebb álló önkormányzathoz kell telepíteni a feladatokat, és akkor lehet másik önkormányzatra vagy szervezetre telepíteni azt, ha jellegénél fogva túlhaladja a település közigazgatási területét vagy jelentősen sérti a gazdaságossági, hatékonysági követelményeket, és a szakmai szempontok is ezt indokolják.<sup>39</sup> Ezt képviseli az Európa Tanács Monitoring Bizottsága is: a helyi önkormányzati rendszer kizárólag pénzügyi megfontoláson alapuló átalakítása, racionalizálása nem áll összhangban a helyi önkormányzás elvével, hiszen az szembe megy a Charta azon rendelkezésével, mely szerint a helyi önkormányzatok rendelkeznek a „*joggal és képességgel, hogy a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében*”.<sup>40</sup> (Charta 3. cikk 1. pont) Az önkormányzati feladatok hazai átszervezése egyrészt azon az elgondoláson alapult, hogy az alapfeladatok maradjanak a helyi önkormányzatok szintjén, a szakfeladatok pedig az államhoz kerüljenek, míg a másik irány az volt, hogy azonos szintű közszolgáltatást kapjon minden magyar állampolgár függetlenül attól, hogy az ország területén hol él.

Nyilvánvaló, hogy bizonyos lakosságszám alatt nem lehet adott közszolgáltatást hatékonyan ellátni. Ezen megállapítást is azonban számos dolog árnyalja.<sup>41</sup> Így például más helyzetben vannak az országhatár mellett élők, mások a földrajzi adottságok, a turisztikai jellemzők, az urbanizációs területek, az iparterületek léte stb. A szolgáltatás hatékonyságát meghatározza a decentralizált szerv társadalmi beágyazottsága, nyílt (partnerségi) vagy zárt (közhatalmi) jellege is. Hibás és leegyszerűsített az az elképzelés, amely kizárólag a lakosságszám alapján<sup>42</sup> gondolkodik. Jóllehet tény, hogy van olyan település Magyarországon, ahol csak 9 fő él (Iborfia, Zala megye, 2015), de egyébként is nagyon eltérő képet mutatnak egyes településtípusok<sup>43</sup>, megyék.<sup>44</sup> Így a *gondolkodás-*

<sup>39</sup> VEREBÉLYI Imre (1995b): Az önkormányzatiság alkotmányos alapjai (II.). *Magyar Közigazgatás*, 10. sz. 549. o.

<sup>40</sup> *Helyi és regionális demokrácia Magyarországon* 2014, 13. o.

<sup>41</sup> ZONGOR Gábor (2014): Önkormányzati vissza- és előrettekintés, avagy szubjektív értékelés az elmúlt csaknem negyedszázadból. *Új Magyar Közigazgatás*, 1. sz., 84. o.

<sup>42</sup> Pl. közös önkormányzati hivatal létrehozatala esetén (Mötv. 85. §).

<sup>43</sup> Az ország településeinek 53%-a 1000 fő lakosságszám alatti, 32%-a pedig 500 fő alatti településekből áll, ezért Magyarország településszerkezete aprófalvasnak tekinthető. 100 fő alatti településen problémát jelent a képviselő-testület megválasztása, illetve az is, hogy az egy családba tartozók könnyen képviselővé, polgármesterré „tehetik” egymást. [HÓBOR Erzsébet – VARGA Tibor (2009): A helyi önkormányzati rendszer működésének gyakorlati tapasztalatai az aprófalvakban. Javaslat a jogszabályi reformra. In.: SÜKÖSD Ferenc szerk. (2009): *Emlékkönyv Markos György egyetemi adjunktus tiszteletére*. Pécs, Kódex Nyomda, 110. o.]

<sup>44</sup> ZONGOR Gábor (2014): i.m. 85. o.

<sup>35</sup> *Helyi és regionális demokrácia Magyarországon* (2014). *Új Magyar Közigazgatás*, 1. sz. 6. o.

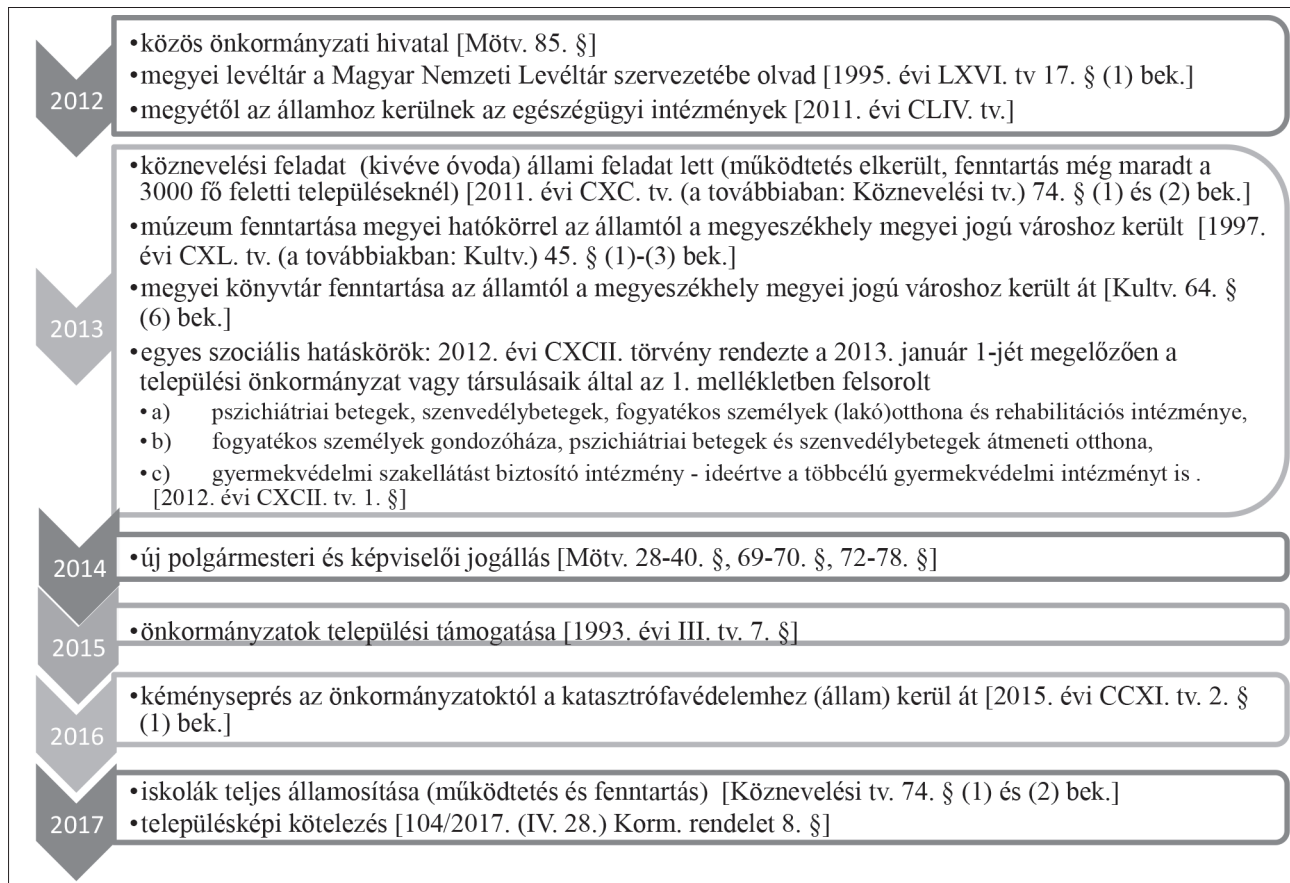
<sup>36</sup> *Helyi és regionális demokrácia Magyarországon* 2014, 13. o.

<sup>37</sup> *Helyi és regionális demokrácia Magyarországon* 2014, 9. o. Opinion no. 621/2011 on the new Constitution of Hungary

<sup>38</sup> Mötv. 13. §.

nak sokkal differenciáltabbnak és összetettebbnek kell lennie a feladat-meghatározásnál, minthogy meghúzzon a jogalkotó egy vonalat a lakosság számát illetően, jóllehet az egy objektív szempont. Az Mötv. differenciál: az önkormányzatok típusa szerint, a feladat- és hatáskör jellege, a helyi önkormányzatok

adott településen megvalósítják az igényeket).<sup>45</sup> Itt azonban megjegyezném, hogy a közösségi választás elmélete ennél jóval összetettebb, hiszen a polgárok térbeli mobilitását számos tényező befolyásolja, nemcsak a szolgáltatások színvonala. Ezeket törvényi szinten nagyon nehéz kezelni.



2. ábra  
Az önkormányzati feladatok főbb változásai (2012–2017)  
Forrás: saját szerkesztés

eltérő adottságai alapján (pl. különösen a gazdasági teljesítőképesség, a lakosság szám, a közigazgatási terület nagysága) alapján. (Mötv. 11. §)

Ezt lehet talán az Mötv. legnagyobb hiányosságának tekinteni, hogy amellet, hogy az önkormányzati feladatok száma lényegesen lecsökkent, a kistépülési önkormányzati szerkezet érintetlenül maradt. Jóllehet a formális autonómia, nem párosul valódi hatalommal.

Számos tanulmány foglalkozott azzal is, hogy bizonyos területeken megfelelő színvonalon ellátott közszolgáltatások, közkiadások kihatnak a szomszédos területekre is. Ezen előnyökből tehát nemcsak az adott helyi önkormányzat területén élők profitálnak. A hatékony és megfelelő feladatellátás továbbgyűrűző (spillover) hatással rendelkezik. Egyrészt azért, mert sok esetben az adott közszolgáltatást nemcsak az adott településeken élők veszik igénybe, másrészt pedig azért, mert a választópolgárok sok esetben kikényszerítik a nekik jobban megfelelő ellátást (pl. elköltözéssel vagy az

A fenti feladat-elosztásokra nemzetközi szinten biztosan találunk példát. Semmi nem írja elő, hogy az ún. széles felelősségi körű önkormányzati modellt kellene megvalósítani, tovább vinni Magyarországon. Azt is meg kell továbbá jegyezni, hogy nem a feladatlista hossza határozza meg a demokrácia „minőségét”: a széles hatáskör is lehet korrump, részrehajló stb., míg a szűk feladatkörrel rendelkező hatóság is lehet szakmai, ügyfélközpontú stb.<sup>46</sup>

Az vitathatatlan, hogy – nem megkérdőjelezve a helyi vagy területi dekoncentrált vagy decentralizált szervek létjogosultságát – a közigazgatás egységessége azt is megköveteli, hogy az valamilyen világos, racionális indokokkal alátámasztott

<sup>45</sup> DE SIANO, Rita – D’UVA, Marcella (2017): Fiscal decentralization and spillover effects of local government public spending: the case of Italy. *Regional Studies*, no. 10., 1508. o.

<sup>46</sup> HORVÁTH M. Tamás (2012): Kiszervezés – visszaszervezés. A helyi közszeaktor változása. *Fundamentum*, 2. sz. 8. o.

koncepció szerint történjen, és ne az aktuális tárcaérdekek esetlegessége, méltányossága stb. határozza meg a szervezeti struktúrát.<sup>47</sup>

### 2.3. A helyi önkormányzatok pénzügyi önállóságának változása

A helyi önkormányzatok finanszírozását az Alkotmánybíróság az Alkotmány időszakában is vizsgálta. Ennek kapcsán megállapította, hogy az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés c) pontja kötelezettséget ró az államra: „Az Alkotmány e rendelkezéséből a törvényhozó számára az a kötelezettség származik, hogy a helyi önkormányzatoknak törvényben előírt, kötelezően ellátandó feladatok ellátásához szükséges pénzeszközökről – megfelelő saját bevételi források, illetőleg e feladatokkal arányban álló állami támogatás meghatározásával – köteles gondoskodni. Az Alkotmány e rendelkezése alapján az Országgyűlés szabadon dönt arról, hogy miként gondoskodik a törvényben előírt feladatok ellátásának anyagi fedezetéről. A helyi önkormányzatok kötelezően ellátandó feladataihoz szükséges anyagi fedezetet az Országgyűlés a saját bevételi források és a központi költségvetési hozzájárulások – törvényben, az Ötv.-ben, a helyi adókról szóló törvényben, a kötelező feladatot előíró ágazati törvényekben, valamint a költségvetési törvényekben meghatározott – komplex rendszeren keresztül biztosítja. A saját bevételeknek és állami költségvetési hozzájárulásoknak ez a rendszere kell, hogy biztosítsa a törvényben előírt feladatok ellátásához szükséges pénzügyi fedezetet az önkormányzatok számára.” [2/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 27, 31.] Az az Országgyűlés politikai felelőssége és nem alkotmányossági kérdés, hogy a helyi önkormányzatok finanszírozása megfelelő-e. Alkotmányossági kérdés csak akkor lesz, ha az Alkotmány valamely tételes rendelkezésébe ütközik, vagy az önkormányzati autonómiát üresítené ki (pl. abszolút nem biztosít forrást, működőképesség ellehetetlenül). [48/2001. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2001, 336.]

Nincs ez másképp az Alaptörvény hatályba lépésétől kezdve sem, hiszen a helyi önkormányzatoknak megmaradt a helyi adómegállapítási joga, tulajdonosi joggyakorló az önkormányzati tulajdon tekintetében, önállóan gazdálkodik az általa meghatározott költségvetés keretei között, bizonyos keretek között vállalkozást folytathat. [Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e)-h) pont] Az viszont tény, hogy az önkormányzati finanszírozási és gazdálkodási rendszer vonatkozásában az Országgyűlésnek tág mozgástere van és volt.

A helyi önkormányzatok gazdálkodását tekintve azonban számos új törvényi korlát is van, amelyek az Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdésén nyugszanak, miszerint „törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti”. Így egyéb törvényi feltételek teljesülése mellett az önkormányzat érvényesen kizárólag a Kormány előzetes hozzájárulásával vállalhat a Polgári Törvénykönyv szerinti kezességet és garanciát, valamint köthet adósságot

keletkeztető ügyletet [2011. évi CXCV. törvény 10. § (1) bekezdés]. Ez a modell a legszigorúbb kölcsönfelvételi korlátnak minősül. Ennek az előnye, hogy a kormány a kormányzati szektor részét képező önkormányzati adósságot befolyásolni tudja, ugyanakkor veszélye, hogy azt visszaélészerűen gyakorolja.<sup>48</sup> Véleményem szerint az adósságot keletkeztető ügylet említett korlátozása (kormányzati hozzájárulás megkövetelése) formálisan teljesíti a Charta rendelkezéseit, miszerint a „helyi önkormányzatok a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül megfelelő saját pénzügyi forrásokra jogosultak, amelyekkel hatáskörük keretein belül szabadon rendelkeznek”. (Charta 9. cikk)

Nemcsak az adósságot keletkeztető ügyelethez kell a Kormány hozzájárulása, döntése, hanem uniós vagy nemzetközi szervezet által nyújtott beruházáshoz is, „ha az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettség határideje eredménytelenül telt el, vagy a határidőben történő teljesítés elmaradásának reális veszélye fennáll, a Kormány a kötelezettséggel összefüggő beruházás megvalósításáról saját hatáskörben gondoskodhat. A Kormány a beruházás saját hatáskörben történő megvalósításáról egyedi határozatban dönt.” [Mötv. 16. § (1) bekezdés] Ilyen beruházás esetén kiemelt érdek fűződik annak végrehajtásához, hiszen sok esetben előfordult, hogy a támogatást folyósító szervvel szerződött önkormányzat a beruházások tekintetében jelentős csúszásba került, veszélyeztetve ezzel az uniós kötelezettség teljesítését. Ilyen esetben nemcsak a támogatás visszafizetésére, hanem büntetés megfizetésére is lehet számítani.<sup>49</sup> A döntés azonban bíróság előtt megtámadható. [Mötv. 16. § (2) bekezdés]

Fontos arra is utalni, hogy a költségvetési törvényben meghatározott esetben előfordul az is, hogy az önkormányzat az állam kasszájába befizetőnek minősül (egész pontosan a települési önkormányzat számára folyósítandó támogatás havi összegéből kerül levonásra a nettó finanszírozás keretében). A 32.000 forint feletti egy lakosra jutó adóerő-képességgel rendelkező települési önkormányzattól – Budapest Főváros Önkormányzatának kivételével – a támogatáscsökkentés beszámítás alapját meghaladó része (szolidaritási hozzájárulás alapja) a nettó finanszírozás keretében elvonásra kerül szolidaritási hozzájárulás jogcímen differenciálás szerint. [2018. évi L. törvény 40. § (4) bekezdés és 2. melléklet V. Fejezet] Álláspontom szerint ez a megoldás nem feltétlenül ösztönzi az önkormányzatokat bevételszerzésre.

### 2.4. Helyi önkormányzatok feletti felügyelet alakulása

A Charta rendelkezéseivel összhangban az Alaptörvény a végrehajtó hatalomra bízta a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét. Az új önkormányzati törvénnyel, 2012. január 1-jétől a megyei/fővárosi kormányhivatalok törvényességi ellenőrzés helyett törvényességi felügyeletet látnak

<sup>48</sup> KECSCS Gábor (2013): A helyi önkormányzatok gazdálkodásának egyes kérdései nemzetközi kitekintésben. Új Magyar Közigazgatás, 1. sz. 11. o.

<sup>49</sup> SIMON Barbara – TÓTH Ferenc (2015): A közszolgáltatások szervezése a változó gazdaságban. Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, 72. o.

<sup>47</sup> IVANCSICS Imre (1994): i.m. 171. o.

el.<sup>50</sup> A felügyelet többlethatáskört jelent, fontos azonban arra utalni, hogy nem az elnevezés a döntő, hanem a felügyeleti eszközök köre és módja. A garanciát az adja, hogy a felügyelet csak törvényességi szempontú lehet, és a végső döntést a bíróság és nem a Kormány hozza meg. [Alaptörvény 15. cikk (2) bekezdés, 18. cikk (2) bekezdés, 34. cikk (4) bekezdés]

Közös ezekben a felügyeleti eszközökben, hogy mind utólagos ellenőrzéshez kapcsolódnak, jóllehet ismerünk sajátos előzetes ellenőrzési mechanizmust is (pl. a hitelügyeletekhez kell a Kormány hozzájárulása). A felügyeleti eszközök mellett a kormányhivatal a helyi önkormányzatoknak támogató jelleggel szakmai konzultációs lehetőséget biztosít, a felügyeleti eszközök alkalmazása csak másodlagos jelentőségű kell legyen, hiszen egyik félnek sem érdeke a jogviták generálása.

A törvényességi felügyeleti eszközök közül csak azokról tesz említést jelen tanulmány keretei között, amelyek az utóbbi időben változáson mentek át és érintik az önkormányzati autonómia kérdését.

Új törvényességi felügyeleti eszköz a *rendeletpótlási hatáskör*, mely alapján a bíróság dönt a jogalkotási kötelezettség elmulasztása esetén annak megállapításáról. [Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés d) pont] A jogalkotási kötelezettség elmulasztása esetén a törvényességi felügyeleti eljárás két részből áll. A Kúria elsőként a jogalkotási kötelezettség elmulasztását állapítja meg, mely eljárás befejeződhet úgy, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapítja a mulasztást és kötelezi az önkormányzatot a rendelet elfogadására.<sup>51</sup> Az Mötv. tehát megadja a lehetőséget a helyi önkormányzatnak, hogy maga küszöbölje ki a mulasztást. Ha a jogalkotási kötelezettségének a képviselő-testület eleget tesz, a Kúria megszünteti az eljárást.<sup>52</sup> „Ha a helyi önkormányzat a Kúria által megadott határidőn belül nem tesz eleget jogalkotási kötelezettségének, a kormányhivatal a határidő leteltét követő harminc napon belül kezdeményezi a Kúriánál a mulasztás kormányhivatal által történő orvoslásának az elrendelését.” [Mötv. 137. § (3) bekezdés] Ez lesz az eljárás második szakasza. Garanciális szabályként fontos kiemelni, hogy a kormányhivatal vezetőjének felhatalmazása nem egy automatikus mozzanat, hanem eljárás kezdeményezéséhez társul. Fontos azonban arra utalni, hogy az Önkormányzati Tanács ezen döntése után a képviselő-testület már nem alkothatja meg rendeletét.

Ebben a szakaszban a Kúria feljogosítja és egyben kötelezi a kormányhivatal vezetőjét az önkormányzati rendelet elfogadására.<sup>53</sup> A kormányhivatal vezetője által megalkotott rendelet jogi sorsát illetően két dolog érdemel kiemelés: ez a rendelet is önkormányzati rendeletnek minősül, de „*annak módosítására és hatályon kívül helyezésére a helyi önkormányzat kizárólag a következő önkormányzati választást követően jogosult, ez idő alatt a módosításra a kormányhivatal vezetője jogosult*”. [Mötv. 138. § (3) bekezdés] Ez a rendelkezés a szakma körében vitát generált. Ha a törvény semmilyen korlátot

nem tartalmazott volna a kormányhivatal vezetője által pótolta önkormányzati rendelet „*megtartása tekintetében*”, akkor a pótlás sokak szerint nem érte volna el a célját. Probléma ebből különösen akkor adódik, ha utóbb szükségessé válik (pl. jogszabály-változás miatt) a rendelet módosítása vagy hatályon kívül helyezése. Ekkor a kormányhivatal jóindulatán, együttműködésén múlik a rendelet sorsa. Kérdés, hogy alternatív megoldásként ebben az esetben szóba jöhet-e az, hogy ugyanabban a tárgykörben más szabályozási tartalommal fogad el a képviselő-testület egy rendeletet? Ekkor a törvénytérítés formailag nem következne be (hiszen nem a pótolta önkormányzati rendeletet módosítaná), de tartalmilag igen.<sup>54</sup>

A kezdeti félelmek arról is szóltak, hogy a kormány megbízott hogyan fog kellően differenciált rendeletalkotásra felkészülni, hiszen nem ismerheti annyira a helyi viszonyokat, nincsen neki információja és jogalkotási tapasztalata. Óvtak a sablon megoldásoktól és mintarendeletektől. Tartottak attól is, hogy az önkormányzatok a „*kellemetlen*” döntéseket áthárítják a kormányhivatal vezetőjére [pl. türelmi zónák kijelölése, 1999. évi LXXV. törvény 8. § (1) bekezdés].<sup>55</sup> Úgy színtén felmerül kérdésként, hogy a kormány megbízott a feltétlenül szükséges szabályok határát helyesen húzza-e meg, mi a helyzet akkor, ha azon túlterjeszkedik? És ha politikai irányvonalat is belevisz a rendeletbe?

Másik vitás kérdés a kormány megbízott által elfogadott rendelet kapcsán, hogy ki gyakorolja a normakontrollt az ő rendelete felett? Nyilvánvaló, hogy ön maga ellen nem fog törvényességi felügyeleti eljárást kezdeményezni. Jóllehet egyetlen norma sem maradhat alkotmányossági vagy törvényességi kontroll nélkül. Megoldás az lehet, hogy a Kormány az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdése alapján, mint a végrehajtó hatalom általános szerve felülvizsgálhatja a rendeletet.<sup>56</sup>

A szabályozási autonómia hozzátartozik az önkormányzatok lényegéhez, de látjuk, hogy ennek korlátozására számos garanciális feltételt tartalmaz a törvény. A gyakorlatban az tapasztalható, hogy az eljárás elhúzódik és a pótolta rendelet nem igazán tudja betölteni célját (pl. költségvetési rendelet a költségvetési évet követően kerül kihirdetésre). Talán e tekintetben sokkal hatásosabb, hogy „*ha a helyi önkormányzat a költségvetési évre vonatkozóan nem rendelkezik elfogadott költségvetéssel, nem fogadja el a költségvetési évet megelőző évre vonatkozó zárszámadását, államháztartási beszámolási kötelezettségének vagy vagyon-nyilvántartási kötelezettségének nem tesz eleget, a részére járó egyes támogatások folyósítása az államháztartásról szóló törvényben meghatározottak szerint felüggesszre kerül*.” (Mötv. 111/A. §)

A *határozathozatali kötelezettség pótlásánál* is, mely a közigazgatási és munkaügyi bíróság hatásköre, hasonló kérdések merülnek fel, mint a rendeletpótlásnál: ki fogja megtámadni a kormány megbízott jogsértő határozatát? A határozat pótlása esetében azonban megváltoztathatatlansági korlát nem érvényesül. Sok esetben az is extrém helyzetekhez vezethet,

<sup>50</sup> Alaptörvény 34. cikk (4) bekezdés.

<sup>51</sup> TILK Péter (2012): Az önkormányzati jogalkotás törvényességi és alkotmányossági kontrollja. Új Magyar Közigazgatás, 7–8. sz. 5. o.

<sup>52</sup> TILK Péter (2012): i.m. 8. o.

<sup>53</sup> TILK Péter (2012): i.m. 5. o.

<sup>54</sup> TILK Péter (2012): i.m. 6. o.

<sup>55</sup> TILK Péter (2011): Gondolatok a kormányhivatalok vezetőinek önkormányzati rendeletalkotásra vonatkozó (pótlási) hatásköréről. Új Magyar Közigazgatás, 8. sz. 13. o.

<sup>56</sup> DEMETER András (2012): Prognózis a törvényességi felügyelet várható gyakorlatáról. Új Magyar Közigazgatás, 7–8. sz. 16. o.



hogy milyen körben jogosult a kormányhivatal eljárni (pl. az alpolgármester kinevezése kapcsán).<sup>57</sup>

A *feladat-ellátási kötelezettség* elmulasztása esetében érdemes lenne megvizsgálni azt, hogy milyen okból nem látja el az önkormányzat a kötelező feladatát. Ez nagyrészt pénzügyi okokra vezethető vissza. Kérdés, hogy ilyenkor egy törvényességi felügyeleti eszköz mennyiben lehet hatásos.<sup>58</sup>

Mindennek tükrében érdekes azt a kérdést is megvizsgálni, hogy ha a jogalkotó koncepciója az volt, hogy a közigazgatási és munkaügyi bíróság, mint igazságszolgáltató hatalom feladata legyen a határozathozatali és feladatellátási kötelezettség pótlása, akkor a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás esetében ezt miért utalja a katasztrófavédelem hatáskörébe? [2013. évi CXXXIV. törvény 1. § (1) bekezdés]

2012. január 1-jétől az *alkotmányossági kontroll* igénybevétele leszűkült. Ha a kormányhivatal az önkormányzati rendeletet az Alaptörvénnyel ellentétesnek találja, a Kormány útján fordulhat az Alkotmánybírósághoz a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternél előterjesztett indítványa alapján. [Mötv. 136. § (1) bekezdés] További korlát, hogy ezzel az eszközzel csak a törvényességi felhívás kibocsátása után, valamint a testület összehívásának kezdeményezése után élhet a kormányhivatal. A miniszter a javaslat megvizsgálását követően – a feltételek fennállása esetén – kezdeményezi a Kormánynál az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangja felülvizsgálatának indítványozását.

A korlátozott utólagos normakontroll eljárás miatt az alkotmányjogi panasz lehet az eszköze az alaptörvényellenes önkormányzati rendeletek felülvizsgálatának. Az alkotmánybírósági döntéshozatalnak hátránya, hogy időben elhúzódhat, és csak ritka esetekben dönt a visszaható hatályú alkalmazás mellett az Alkotmánybíróság, ezért az valódi jogorvosláshoz nem feltétlenül vezet.

Önmagában tehát helyeslendő, hogy a Kúria és az Alkotmánybíróság is hatáskörrel rendelkezik a rendeletek felülvizsgálatára. Ha egy rendelet pedig egyszerre sérti az Alaptörvényt és más magasabb szintű jogszabályt, akkor nem indokolt a két eljárás megindítása: a 15 napos jogvesztő határidő miatt is a kormányhivatal a Kúriához fog fordulni.<sup>59</sup>

A *törvényességi felügyeleti bíróság* sem fog feltétlenül motiváló eszközzé válni a kormányhivatalok kezében. A törvényességi felügyeleti bíróságot meg kell, hogy előzze a törvényességi felhívás, mely teljesítésére 30 napja van a címzettnek. Így, ha a jegyző határidőben nem szokta továbbítani a jegyzőkönyvet, a jogszerű magatartás kikényszerítése ezen jogszabályi keretek között nem tud kényszerítően hatni.<sup>60</sup>

Törvényességi felügyeleti bírágként a kormányhivatal 38.650 és 386.500 forint közötti összeget szabhat ki az Mötv. 141. § (1) bekezdésében taxatív meg határozott esetek miatt, mely mindegyike szándékos mulasztást jelöl, de azok eltérő

rő súlyú szabályszegések.<sup>61</sup> Egy megkeresés nem teljesítését nem lehet összevetni egy közszolgáltatás nyújtásának nem teljesítésével. Ezt a jogalkotó is észlelhette, hiszen a bíróság összegének megállapításánál figyelembe kell venni a kötelezettségesség súlyát, az önkormányzat költségvetési helyzetét, valamint az előző bíróságok mértékét és számát.<sup>62</sup>

Összességében a törvényességi felügyelet körében elmondható, hogy vegyes a kép, a jogkorlátozó rendelkezések mellett számos újítás és érdekes megoldás található (pl. a végső bírósági döntés a kormányhivatal és a helyi önkormányzat „vitájában”).<sup>63</sup> Megállapítható, hogy a kormányhivatalok az Mötv.-ben megerősödtek ugyan, de számos felügyeleti eszköz ésszerűen nem alkalmazható. A jogalkotó törekedett a Chartával való összhangot megtartani a törvényességi felügyelet tekintetében. Másik fontos észrevétel, hogy a felügyeleti eljárás majdnem minden esetben bírósági eljárásba fordul(hat) át, azaz a kormányhivatali kontroll mellett párhuzamosan megjelenik a bírósági kontroll is. Ebből a szempontból megközelítve a hatáskörök közül ténylegesen a figyelemfelhívás és az eljárás kezdeményezés joga marad a kormányhivatalnál. A jogszerű működés kulcsa azonban az együttműködésben van, ebben az esetben fenn tud maradni az önkormányzati autonómia és az állami szuverenitás közötti egyensúly.<sup>64</sup>

## Záró gondolatok

Álláspontom szerint a helyi önkormányzati rendszernek az államhoz fűződő viszonyának újradefiniálása történt meg. A cél „*az állami szervezeti rendszerbe mélyrehatóbban integrált olyan önkormányzati rendszer létrehozása, melyben a központi állami szervek helyi önkormányzatokat befolyásoló eszközrendszerre erős és operatív jellegű*”.<sup>65</sup> Ahogy az Mötv. preambuluma is rögzíti: a helyi önkormányzatok kötelezettsége hozzájárulni az államcélok megvalósításához és a jogszabályi kötelezettségek teljesítéséhez.<sup>66</sup> A helyi önkormányzatot megillető jogok köre, az önkormányzatok szintjei ténylegesen nem változtak. Másrészt pedig amit fontos vizsgálni, az az önkormányzatiság tartalma, azaz, hogy milyen autonómiával rendelkeznek az önkormányzatok és az milyen védelemben részesül. Kormányzati „*befolyás*”<sup>67</sup> az önkormányzati rendszer körében szigorúan csak törvényi keretek között történhet. Az önkormányzati feladatok, jogosultságok köre és a külső beavatkozás milyensége, mértéke határozza meg az autonómia fokát.

<sup>61</sup> LŐRINCSEK Péter (2013): i.m. 133. o.

<sup>62</sup> LŐRINCSEK Péter (2013): i.m. 134. o.

<sup>63</sup> BALÁZS István (2012a): A helyi önkormányzati autonómiafelfogás változása az új törvényi szabályozásban. Új Magyar Közigazgatás, 10. sz., 40. o.

<sup>64</sup> LŐRINCSEK Péter (2013): i.m. 135. o.

<sup>65</sup> BALÁZS István (2014): Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása. Új Magyar Közigazgatás, 1. sz. 36. o.

<sup>66</sup> BALÁZS István (2012b): Az autonómia-felfogás változása az új magyar helyi önkormányzati szabályozásban. Állam- és Jogtudomány, 2–3. sz. 216. o.

<sup>67</sup> Ó ERLINGSSON, GISSUR – ÖDALEN, Jörgen (2013): How Should Local Government Be Organised? Reflections from a Swedish Perspective. *Local Government Studies*, no. 1. 37. o.

<sup>57</sup> DEMETER András (2012): i.m. 17. o.

<sup>58</sup> LŐRINCSEK Péter (2013): A helyi önkormányzatok feletti törvényességi kontroll új szabályai. In.: FEJES Szusanna – KOVÁCS Endre Miklós – PACZOLAY Péter – TÓTH J. Zoltán szerk. (2013): Állam és jog – Kodifikációs kihívások napjainkban. Budapest, Gondolat Kiadó, 133. o.

<sup>59</sup> DEMETER András (2012): i.m. 15. o.

<sup>60</sup> DEMETER András (2012): i.m. 17. o.

A hazai szabályozás a Charta rendelkezéseinek betű szerint megfelel, de a Charta szellemiségét vizsgálva ezzel ellentétes megállapításra jutunk. A szerződő államok a Charta keretei között abban is állapodtak meg, hogy az akkor létezett önkormányzati rendszert megerősítik és azt lényegi feladatokkal ruházzák fel. A jelenlegi tendencia azonban éppen ezzel ellentétes, de nem mondható, hogy az önkormányzatok súlytalanná váltak volna.<sup>68</sup> A hatékonyság érdekében a korábban létezett autonómiaszinthez visszalépés tapasztalható<sup>69</sup>, különösen így van ez az alaptörvényi változások, az önkormányzati feladatváltozások és a finanszírozási rendszer helyzete miatt. Kérdés azonban, hogy a jövőben milyen változások várhatók. Azt gondolom, hogy jelenleg nem beszélhetünk paradigmaváltásról, a korábbi kereteket még nem feszítik szét az új szabályok, és nem helyezik teljesen új alapokra a helyi önkormányzatokat, de paradigmaváltságról mindenképpen beszélhetünk.

Konklúzióként megállapítható, hogy az állam és a helyi önkormányzatok közötti viszony egy komplex kérdés.<sup>70</sup> Az önkormányzati rendszer kérdéskörét nem lehet önmagában vizsgálni, hanem azt az állam közigazgatási reformjával összefüggésben kell látni. Az önkormányzati autonómiának nemcsak az az oldala van, hogy több területen szabadsága van az önkormányzatoknak, hanem jelenti – tekintettel arra, hogy az állam bizonyos fokú befolyást gyakorol az önkormányzati rendszerre – az állam és a helyi önkormányzatok közötti együttműködést és annak fejlesztését. A cél nem a súlyok és ellensúlyok rendszerének hangsúlyozása lenne, hanem a hosszútávú stratégiai együttműködés, hiszen feladataikat érintően számos érintkezési pont van. Az önállóság mértéke vita tárgya lehet, de az nem, hogy az állami és önkormányzati szervek sikere attól is függ, hogy mennyire tudnak együttműködni. Úgy gondolom, hogy a rendszerváltással megvalósult autonóm önkormányzati modell az integrációs modell felé mozdul, mely szerint az állami szuverenitás egy és oszthatatlan. Következésképpen a helyi önkormányzatok csak átadott hatáskörrel rendelkeznek. Az önkormányzatok szerepe annyi, hogy ők egyszerűbben, rugalmasabban és célszerűbben tudják megszervezni a feladatokat (pl. közösségi együttműködés), növelve ezzel az interakciót a különböző szerveződések és a civil élet között.<sup>71</sup> Azt is látni kell továbbá, hogy az önkormányzat nem csak egy lokalizált, hanem globalizált rendszer is, melyre megint csak reagálnia kell a településeknek.

<sup>68</sup> BALÁZS István (2012a): i.m. 41. o.

<sup>69</sup> Érdekes kérdés az is, hogy az autonómiának vannak-e fokozatai, hiszen az autonómia fogalmát, ha úgy határozzuk meg, hogy olyan cselekvés, amit kizárólag a belső elhatározás határoz meg mindenféle külső kényszer nélkül [VARGA Csaba (2004): i.m. 71. o.], akkor nehezen képzelhető el, hogy a belső elhatározás mellett megfér a külső kényszer.

<sup>70</sup> KALTENBACH Jenő (2010): Néhány gondolat az önkormányzatok és a központi hatalom viszonyáról. In.: KÁKAI László szerk. (2010): *20 évesek az önkormányzatok. Születésnap vagy halotti tor?* Pécs, Molnár Nyomda, 43. o.

<sup>71</sup> HORVÁTH M. Tamás (2002): *Helyi közszolgáltatások szervezése*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 87. o.

## Felhasznált irodalom

- BALÁZS István (2012a): A helyi önkormányzati autonómia-felfogás változása az új törvényi szabályozásban. *Új Magyar Közigazgatás* 10. sz. ISSN 2060-4599, 37–41. o.
- BALÁZS István (2012b): Az autonómia-felfogás változása az új magyar helyi önkormányzati szabályozásban. *Állam- és Jogtudomány* 2–3. sz. ISSN 0002-564X, 213–241. o.
- BALÁZS István (2014): Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása. *Új Magyar Közigazgatás* 1. sz. ISSN 2060-4599, 35–40. o.
- DE SIANO, Rita – D'UVA, Marcella (2017): Fiscal decentralization and spillover effects of local government public spending: the case of Italy. *Regional Studies* no. 10. ISSN 1360-0591, 1507–1517.
- DEMETER András (2012): Prognózis a törvényességi felügyelet várható gyakorlatáról. *Új Magyar Közigazgatás* 7–8. sz. ISSN 2060-4599, 11–19. o.
- Helyi és regionális demokrácia Magyarországon* (2014). *Új Magyar Közigazgatás* 1. sz. ISSN 2060-4599, 6–23. o.
- HÓBOR Erzsébet – VARGA Tibor (2009): A helyi önkormányzati rendszer működésének gyakorlati tapasztalatai az aprófalvakban. Javaslat a jogszabályi reformra. In.: SÜKÖSD Ferenc szerk. (2009): *Emlékkönyv Markos György egyetemi adjunktus tiszteletére*. Pécs, Kódex Nyomda, ISBN 9789636422967, 109–119. o.
- HOFFMAN István (2013): Az önkormányzati feladat- és hatáskörök átalakított rendszere az önkormányzati törvényben. *Új Magyar Közigazgatás*, 7–8. sz. ISSN 2060-4599, 10–18. o.
- HORVÁTH M. Tamás (2002): *Helyi közszolgáltatások szervezése*. ISBN 9639123476, Budapest-Pécs, Dialóg Campus.
- HORVÁTH M. Tamás (2012): Kiszervezés – visszaszervezés. A helyi közszektor változása. *Fundamentum* 2. sz. ISSN 1417-2844, 5–10. o.
- IVANCSICS Imre (1994): A hatáskörmegosztás elméleti és gyakorlati problémái. *Magyar Közigazgatás* 3. sz. ISSN 0865-736X, 169–172. o.
- KALTENBACH Jenő (2010): Néhány gondolat az önkormányzatok és a központi hatalom viszonyáról. In.: KÁKAI László szerk. (2010): *20 évesek az önkormányzatok. Születésnap vagy halotti tor?* ISBN 9786155001055, Pécs, Molnár Nyomda, ISSN 2060-4599, 43–49. o.
- KECSŐ Gábor (2013): A helyi önkormányzatok gazdálkodásának egyes kérdései nemzetközi kitekintésben. *Új Magyar Közigazgatás* 1. sz. ISSN 2060-4599, 8–15. o.
- KUHN, Thomas S. (2000): *A tudományos forradalmak szerkezete*. Budapest, Osiris Kiadó. ISBN 9633793629, (elektronikus kiadvány) Elérhető: [http://lazarus.elte.hu/~zoltorok/oktat/Kuhn/a\\_tudomanyos\\_forradalmak\\_szerkezete.html](http://lazarus.elte.hu/~zoltorok/oktat/Kuhn/a_tudomanyos_forradalmak_szerkezete.html) (A letöltés dátuma: 2018.12.10.)
- KÜPPER, Herbert (2009): A helyi önkormányzás joga. In.: JAKAB András szerk. (2009): *Az Alkotmány kommentárja II*. Budapest, Századvég Kiadó, ISBN 9789637340161, 1500–1524. o.
- LŐRINCSEK Péter (2013): A helyi önkormányzatok feletti törvényességi kontroll új szabályai. In.: FEJES Zsuzsanna – KOVÁCS Endre Miklós – PACZOLAY Péter – TÓTH

- J. Zoltán szerk. (2013): Állam és jog – Kodifikációs kihívások napjainkban. Budapest, Gondolat Kiadó, ISBN 9789636934644, 127–135.
- MURÁNYI Péter (2015): From transition to transfusion: the rise and fall of local governments in Hungary. *Regions* 298 Summer. ISSN 1367-3882, 10–12. o.
- Ó ERLINGSSON, GISSUR – ÖDALEN, Jörgen (2013): How Should Local Government Be Organised? Reflections from a Swedish Perspective. *Local Government Studies* no. 1. ISSN 0300-3930, 22–46.
- Opinion no. 621/2011 on the new Constitution of Hungary.* Adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011) Forrás: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)016-e) (A letöltés dátuma: 2019. 03. 13.)
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (1997): Helyi önkormányzatok és végrehajtó hatalom. In.: GLATZ Ferenc szerk. (1997): *A demokrácia intézményrendszere Magyarországon*. Budapest, MTA. ISBN 9635080212, 115–130. o.
- SIMON Barbara – TÓTH Ferenc (2015): *A közszolgáltatások szervezése a változó gazdaságban*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. ISBN 9786155057373,
- SZENTE Zoltán (1994): A helyi-területi önkormányzatok alkotmányos szabályozásának elvei de lege ferenda. *Magyar Közigazgatás* 6–7. sz. ISSN 0865-736X, 364–387. o.
- TILK Péter (2011): Gondolatok a kormányhivatalok vezetőinek önkormányzati rendeletalkotásra vonatkozó (pótlási) hatásköréről. *Új Magyar Közigazgatás* 8. sz. ISSN 2060-4599, 8–15. o.
- TILK Péter (2012): Az önkormányzati jogalkotás törvényességi és alkotmányossági kontrollja. *Új Magyar Közigazgatás* 7–8. sz. ISSN 2060-4599, 3–10. o.
- VARGA Csaba (2004): *A jogi gondolkodás paradigmái*. Budapest, Szent István Társulat. ISBN 9633615585
- VEREBÉLYI Imre (1995a): Az önkormányzatiság alkotmányos alapjai. *Magyar Közigazgatás* 9. sz. ISSN 0865-736X, 481–492. o.
- VEREBÉLYI Imre (1995b): Az önkormányzatiság alkotmányos alapjai (II.). *Magyar Közigazgatás* 10. sz. ISSN 0865-736X, 545–561. o.
- ZONGOR Gábor (2014): Önkormányzati vissza- és előretekinés, avagy szubjektív értékelés az elmúlt csaknem negyedszázadból. *Új Magyar Közigazgatás* 1. sz. ISSN 2060-4599, 83–87. o.
- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról
1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról
1995. évi LXVI. törvény a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről
1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről
1997. évi CXL. törvény a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről
1999. évi LXXV. törvény a szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról
2011. évi CLIV. törvény a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
2011. évi CXC. törvény a nemzeti köznevelésről
2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról
2012. évi CXCV. törvény egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről és egyes törvények módosításáról
2013. évi CXXXIV. törvény egyes közszolgáltatások ellátásáról és az ezzel összefüggő törvénymódosításokról
2015. évi CCXI. törvény a kéményseprő-ipari tevékenységről
2018. évi L. törvény Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről
- 104/2017.(IV. 28.) Korm. rendelet a településképp védelméről szóló törvény reklámok közzétételével kapcsolatos rendelkezéseinek végrehajtásáról
- 1/1993. (I. 13.) AB határozat
- 55/1994. (XI. 10.) AB határozat
- 2/1997. (I. 22.) AB határozat
- 48/2001. (XI. 22.) AB határozat
- 18/2013. (VII. 3.) AB határozat