

Az államigazgatás lehetőségei a helyi önkormányzati működés befolyásolására Magyarországon

H O F F M A N I S T V Á N *

Absztrakt: Az államigazgatás és a helyi önkormányzati igazgatás viszonya jelentősen átalakult Magyarországon az elmúlt évtizedben. Jóllehet az államigazgatás erős eszközökkel rendelkezik a helyi önkormányzati tevékenységek felügyelete körében, azonban a gyakorlat elemzése alapján nyilvánvaló, hogy ezekkel az eszközökkel csak korlátozottan élnek a szereplők. A viszony átalakulása így nem a szervezeti, felügyeleti eszközök körében jelentősebb, hanem a közszolgáltatások szervezése körében: az 1990-2010-ig terjedő, önkormányzati szolgáltatás-szervezési modell a 2011. és 2012. évet követően egy központosított, államigazgatás-centrikus modellé alakult, ahol a helyi szolgáltatások szervezésében a helyi közösségek szerepe jelentősen csökkent. Ezeket a centralizációs tendenciákat tovább erősítették a COVID-19 világjárvány következményei, és az ahhoz kötődő közigazgatási átalakítások és reformok is.

Kulcsszavak: centralizáció, decentralizáció, törvényességi felügyelet, államigazgatás, önkormányzatok, Magyarország

1. A TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELETI RENDSZER KIALAKULÁSA MAGYARORSZÁGON

1.1. A KEZDETEK: A RENDSZERVÁLTÁS ELŐTTI IDŐSZAK SZABÁLYOZÁSA

A magyar önkormányzati rendszer alapvetően a kontinentális modell német-osztrák típusába volt sorolható a második világháborút megelőzően. Ehhez igazodott a törvényességi felügyelet rendszere is, amely a rendi állam előzményeire is támaszkodva a 19. század végén és a 20. század elején alakult ki Magyarországon. A községek (azaz az 1870-es és az 1886-os községi reformokat követően a kisközségek, a nagyközségek, a rendezett tanácsú városok) feletti törvényességi felügyeletért a központi kormányzat által kinevezett vármegeyi főispán volt felelős. A főispán intézkedéseivel szemben 1907 előtt a belügyminiszterhez lehetett fordulni, akinek döntését követően további jogorvoslatra nem volt lehetőség. A felügyeleti rendszer létrejöttének fontos állomása volt a bírói kontroll

* Egyetemi tanár, Eötvös Lóránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék. (hoffman.istvan@ajk.elte.hu); tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet (hoffman.istvan@tk.elte.hu); rk. egyetemi tanár, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Wydział Prawa i Administracji (i.hoffman@poczta.umcs.lublin.pl).

megteremtése, amelyre a magyar királyi közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről szóló 1907. évi LX. törvénycikkkel, az ún. garanciális panasz bevezetésével nyílt lehetőség. Ennek alapján a főispán intézkedéseivel szemben a Magyar Királyi Közigazgatási Bírósághoz lehetett fordulni.

Ez a rendszer – kisebb változtatásokkal – a szovjet típusú államszocialista rendszer bevezetéséig fennmaradt. 1950-ben egy új, szovjet típusú államigazgatási rendszert vezettek be, a vármegyékből lett megyék és a települések önkormányzatiságát felszámolta a helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény. A rendszert részben átalakította a harmadik tanácsotörvény, a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény. Ennek alapján a tanácsok „önkormányzati jellegét” elismerte az új szabályozás, jöllehet ezek az egységek továbbra is az államigazgatás helyi-területi szerveinek minősültek. A modellben a tanácsi irányítás helyébe egyfajta (hierarchikus) felügyelet lépett: a megyék és a főváros döntéseit a Minisztertanács (a Minisztertanács Tanácsi Hivatalának) útján felügyelte, míg a települési egységek döntéseit a megyei (a fővárosi kerületek esetében a fővárosi) tanács felügyelte. Jöllehet felügyeleti jellegű rendszer alakult ki, azonban a felügyeleti döntésekkel szembeni bírói jogorvoslat lehetőségét a szabályozás nem biztosította. Így egy sajátos, a szovjet rendszert finomító, ám azt el nem vető, azonban az önkormányzati fejlődés lehetőségeit is magában rejtő modell alakult ki.¹

1.2. A RENDSZERVÁLTÁST KÖVETŐEN KIALAKULT SZABÁLYOZÁS (1990-2010)

1990-ben, az 1989-ben jelentősen módosított Alkotmány újabb módosításával teremtették meg Magyarországon az önkormányzati rendszer alkotmányos alapjait, amelyre építve fogadták el a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényt (a továbbiakban: Ötv.). Az Ötv. modellje a Helyi Önkormányzatok Európai Kartájának szabályozásán alapult. Az új szabályozás sajátos volt, ugyanis egyfajta alapjogias modell született

meg. Az Alkotmány 44/A. §-a az „önkormányzatok alapjogairól” szolt, így lényegében a jeffersoni inherens jogok elméletét adaptálta a rendszer.²

Az önkormányzatok tevékenysége felett egy törvényességi ellenőrzési rendszert intézményesítettek, amely a *Loi Defferre* által kialakított francia modellen alapult.³ A fenti feladatokat 1990 és 1994 között – a már említett francia mintát követő – regionális szervek, a franciaországi szervezet elnevezését is lényegében lefordító köztársasági megbízottak és hivatalaik látták el. Ezt a modellt 1994-ben egy megyecentrikus rendszer váltotta fel, 1994 és 2006 között a törvényességi ellenőrzésért a megyei közigazgatási hivatalok voltak felelősek. 2007. január 1-jétől 2008. december 31-éig ismételten regionalizációra került sor, a feladat a regionális közigazgatási hivatalok hatáskörébe tartozott. Figyelemmel arra, hogy az Alkotmánybíróság döntése alapján a törvényességi ellenőrzés minősített többséggel elfogadott törvényben (az Ötv.-ben) meghatározott illetékességi szabályainak az egyszerű többséggel elfogadott törvényben történő módosítása alkotmányértő volt, s hogy a fenti helyzetet nem sikerült rendezni, 2009. január 1-je és 2010. augusztus 31-e között nem volt olyan területi államigazgatási szerv, amelynek a hatáskörébe tartozott volna a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése. Az Ötv. rendszerében – figyelemmel a törvényességi ellenőrzési rendszerre – a felelős szervezetek *csak eljárásindítási jogosítványokkal rendelkeztek*, így amennyiben egy rendeletet törvénytértőnek tartottak, az Alkotmánybíróság, határozat törvénytértése esetén pedig a közigazgatási ügyekben eljáró, egyébként rendes bíróságok (1991-1998 között a megyeszékhelyen működő városi bíróságok, 1999-et követően a megyei bíróságok) eljárását kezdeményezhették.⁴ A rendelet vagy határozat végrehajtásának felfüggesztésére nem nyílt lehetőségük, illetve a mulasztásokkal szemben is csak szűk mozgásterrel rendelkeztek: csak az Alkotmánybíróság előtt kezdeményezhettek alkotmányellenes mulasztás matti eljárást, ha a vonatkozó, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvényben (a továbbiakban: Abtv.) meghatározott feltételek fennálltak. A törvényességi ellenőrzésért felelős szervek jelentőségét az sem növelte, hogy az akkor hatályos szabályok szerint az Alkotmánybíróság eljárását bárki kezdeményezhette.⁵ Azonban

az önkormányzatok határozatainak megtámadására az Ötv. alapján elsődlegesen a törvényességi ellenőrzést ellátó szervek (illetve az ún. általános törvényességi felügyelet körében az ügyészek) voltak jogosultak, ugyanis a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) alapján a nem hatósági határozatokkal kapcsolatban az egyéneknek nem volt felperesi legitimációjuk. Azon határozatok esetében, amelyek körében csak a jogsértés megállapítására lett volna lehetőség – például a jogellenesen tartott zárt ülésekkel kapcsolatos ügyekben – még ez a perlési lehetőség sem volt adott, figyelemmel arra, hogy a régi Pp. és annak gyakorlata alapján megállapításra irányuló közigazgatási perre nem volt lehetőség.

Jóllehet egy modern törvényességi ellenőrzési rendszert vezettek be, azonban a gyakorlat során több diszfunkcionális elem jelent meg. A legtöbb nem a jogi szabályozásból, hanem elsősorban az igazgatási kapacitások hiányából fakadt. Amennyiben a közigazgatási hivatalok szervezeti és működési szabályzataiban meghatározott állománytáblákra tekintünk, megállapíthatjuk, hogy ebben az időszakban a több, mint 3000 magyar helyi önkormányzat törvényességi ellenőrzéséért felelős szervezeti egységek összlétszáma körülbelül 300-350 köztisztviselő körül mozgott.⁶ Azaz, egy átlagos, a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését végző közigazgatási hivatali köztisztviselőnek körülbelül 10 helyi önkormányzat teljeskörű törvényességi kontrollját kellett ellátnia. Mindezeket túl – ahogyan már korábban is jeleztem – a fenti szervek csak eljáráskezdésményezési jogosultságokkal rendelkeztek. Az önkormányzati döntések megsemmisítésére csak az Alkotmánybíróság és a bíróságok voltak jogosultak, amelyek szintén súlyos erőforrásproblémákkal és túlterheltséggel küszködtek, és eljárásaik sokszor elhúzódtak, amely szintén nem javította a törvényességi felügyeleti rendszer hatékonyságát.⁷ A rendszer Achilles-sarkát azonban a *mulasztások* kezelése – vagyis annak a korlátozottsága – jelentette. A korábbiakban jeleztem, hogy alapvetően a rendeletalkotás, illetve bizonyos önkormányzati funkciók esetén volt lehetőség az Abtv. alapján arra, hogy az Alkotmánybíróságnál kezdeményezhessék az alkotmányellenes mulasztás megállapítását. Az Alkotmánybíróság

döntése azonban lényegében önkéntes jogkövetéssel érvényesült, döntésének érvényesítésére nem állt rendelkezésre közjogi eszköz.⁸

Az 1990-et követően kiépült rendszerben a törvényességi ellenőrzés körében egyfajta *ultima ratio* eszközként jelent meg az alkotmányellenesen működő helyi önkormányzat képviselő-testületének (közgyűlésének) a feloszlata. A fenti folyamat rendkívül összetett volt, számos garanciális elem is megjelent benne. Az eljárás megindítását a Kormány kezdeményezte – amely kezdeményezés a törvényességi ellenőrzést ellátó szerv javaslatán alapult –, majd a kezdeményezést véleményezte az Alkotmánybíróság. A határozati javaslat vitájában az Országgyűlés meghallgatta az önkormányzat testületének képviselőjét is, ezt követően dönthetett a feloszlata. A feloszlata követően, az új választásokig pedig a köztársasági elnök jelölte ki a képviselő-testület és a polgármester (közgyűlési elnök) feladatait ellátó személyt. A fenti eljárás összetettsége miatt is 1990 és 2010 között összesen 2 (!) esetben alkalmazták ezt az eszközt, így a gyakorlatban is rendkívül kivételesnek volt tekinthető.

A rendszer megújítása már az 1990-es évek végétől napirenden volt, így a 2011-12-es alkotmányos reform is jelentősen érintette azt.

2. AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI ÉS A HELYI-TERÜLETI IGAZGATÁS VISZONYRENDSZERÉNEK ÁTALAKULÁSA 2011-2012. ÉVET KÖVETŐEN

2.1. A TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELET ÁTALAKULÁSA

Az Alkotmány törvényességi rendszerét Magyarország Alaptörvényének (2011. április 25.) (a to-

vábbiakban: Alaptörvény) elfogadását követően a törvényességi felügyeleti rendszer váltotta fel. Ehhez kapcsolódóan a normakontroll hatáskörök is átalakultak: 2012-től egy sajátos, osztott felelősségen alapuló modell jött létre, az Alaptörvény 24. cikkére, 25. cikk (2) bekezdés c) pontjára és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 136. §-ára figyelemmel. Ebben a rendszerben a helyi önkormányzatok rendeleteinek *törvényességét* a Kúria – méghozzá annak is egy külön erre kijelölt tanácsa, az Önkormányzati Tanács – látja el. A Kúria Önkormányzati Tanácsa – a megfelelő indítványozótól származó indítvány alapján – megsemmisíti a törvénnyel, valamint a magasabb szintű rendeletekkel (kormányrendelettel, MNB rendelettel, a Kormány tagjának rendeletével és az önálló szabályozó szerv elnöke rendeletével) ellentétes helyi önkormányzati rendeleteket. Azonban az új szabályozásban is fennmaradt az önkormányzati rendeletekkel kapcsolatos alkotmányossági kontroll lehetősége. A törvényességi és az alkotmányossági kontroll elhatárolása kérdésében a 3097/2012. (VII. 26.) AB végzés⁹ volt az első jelentősebb döntés. Ennek alapján az Alkotmánybíróság csak azokban az ügyekben járt el, amelyekben az indítvány alapján kizárólag az Alaptörvény rendelkezései voltak érintettek. Amennyiben az Alaptörvény megsértése mellett más jogszabály sérelmére is hivatkoztak, abban az esetben az eljárást törvényességi jellegűnek minősítették, s így megállapították az alkotmánybírósági hatáskör hiányát, és az indítványt áttették a Kúria Önkormányzati Tanácsához.¹⁰ Ez a gyakorlat részben átalakult 2017-et követően. Az Alkotmánybíróság egy egyedi döntésében – igaz, eddig csak egyszeri alkalommal – felülbíráltta ezt a merev hatásköri elhatárolását, amely lényegében ellehetetlenítette, hogy önkormányzati rendelet alkotmányossági kontrollját elvégezhesék. Az ásothalmi közösségellenes magatartásokkal kapcsolatos ombudsmani indítványt ugyanis érdemben elbíráltta, jöllehet a rendelet nemcsak az Alaptörvény, hanem más törvények – így a vallás- szabadságra, az egyenlő bánásmód követelményére, és az épített környezet védelmére és az építési tevékenységekre vonatkozó törvények sérelmére is hivatkozott. A 7/2017. (IV. 18.) AB határozat¹¹

alapján azonban ezekben az ügyekben is megállapítható az Alkotmánybíróság hatásköre, ha a törvényt sértő rendelet alapvető jogok súlyos sérelmével járna.

Az új rendszerben a törvényességi ellenőrzést felváltó törvényességi felügyeletért a megyei (fővárosi) kormányhivatalok váltak felelőssé, amelyek részletes hatásköreit törvényi szinten az Mötv. és a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.) rendezi. A kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogkörein kívül az alapvető jogok biztosa is indítványozhatja az alaptörvény-ellenes és törvényt sértő rendeletek alkotmánybírósági és kúriai normakontrollját. A kúriai eljárások indítására ezen kívül az ügyben eljáró bíró is jogosult, amennyiben törvényt sértő rendeletet kellene alkalmaznia.¹² Az utólagos alkotmánybírósági kontroll lehetősége – figyelemmel az általános szabályozás változására – jelentősen szűkült: ilyen indítványt a törvényességi felügyeleti eljáráshoz kötődően a kormányzat indíthat (értelemszerűen az egyéb privilegizált kör mellett). A Kormány eljárásindítására a kormányhivatalok jelzése alapján, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter (jelenleg a Miniszterelnökséget vezető miniszter) előterjesztésére kerülhet sor.

A törvényességi felügyeleti rendszerben – a korábbi szabályozás diszfunkcióira is reagálva – új elemként jelentek meg a *mulasztási eljárások*.¹³ Az új rendszerben egyrészt a Kúria eljárása kezdeményezhető, ha az önkormányzat nem tesz eleget törvényben meghatározott jogalkotási kötelezettségének, illetve a közigazgatási ügyekben eljárni jogosult bíróságok (kezdetben a közigazgatási és munkaügyi bíróságok, majd a kijelölt közigazgatási és munkaügyi bíróságok, 2020 óta a kijelölt, közigazgatási kollégiummal rendelkező 8 törvényszék) eljárása kezdeményezhető, ha az önkormányzat nem tesz eleget közszolgáltatási és határozathozatali kötelezettségének. 2018. január 1-je óta a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) XXV. fejezete szabályozza az önkormányzati jogalkotás elmulasztásával kapcsolatos eljárási szabályokat, míg az egyéb, közszolgáltatási és határozathozatal elmulasztásá-

val kapcsolatos kérdéseket a Kp. XXII. fejezete rendezi. Ennek alapján a jogalkotás elmulasztásával kapcsolatos eljárást csak és kizárólag a kormányhivatalok, míg a közszolgáltatások és egyéb döntések elmulasztásával kapcsolatos eljárásokat a törvényességi felügyeletet ellátó kormányhivatalok mellett az a személy is megindíthatja, akinek jogát a mulasztás közvetlenül érinti. A kormányhivatalok ezekben az eljárásokban a kezdeményezésen túl a (bíróági) döntések végrehajtásában is közreműködnek: amennyiben a Kúria a rendeletalkotás elmulasztását állapította meg, abban az esetben a kormányhivatal vezető kormány megbízott az önkormányzat nevében kiadhatja a rendeletet, amelyet a testület az adott önkormányzati ciklusban nem is módosíthat. Hasonlóan, a mulasztási ítélet nyomán hozott döntés teljesítésében is közreműködhet a kormányhivatal.

Amennyiben az új rendszerre tekintünk, akkor kiemelhetjük, hogy *prima facie* kezelte az Ötv. időszakában a szakirodalomban azonosított főbb diszfunkciókat, s egy teljes, hézagmentes és hatékony jogvédelmi rendszert biztosít. Azonban a szabályozást alaposabban megvizsgálva rögzíthetjük, hogy több hiányosság is fennmaradt. Az egyik legfőbb probléma, hogy – a mulasztási perek (azaz az önkormányzati közszolgáltatás és határozathozatal) kivételével – a jogaiban érintett egyének nem indíthatnak eljárást, azaz *a szubjektív jogvédelmi oldala a rendszernek gyengének tekinthető*.¹⁴ A korábbiakban jelzettek szerint az is erősen kétséges, hogy a jogaikban érintett egyének indíthatnak-e alkotmánybíróági eljárást, hiszen a gyakorlat alapján a legtöbb esetben ennek benyújtására nincs, vagy az Alkotmánybíróóság mérlegelésétől – azaz, hogy mennyire ítéli súlyosnak az alapjogi sérelmet – függ. Az alkotmányjogi panasz alkalmazásának további korlátját jelenti a jogorvoslat kimerítésének kötelezettsége, azaz, ha a törvénysértő önkormányzati rendelettel érintett ügyben egyedül jogvitának van helye, akkor azt is ki kell méríteni az Alkotmánybíróóság gyakorlata szerint, azaz meg kell kísérelni a perben eljáró bírót meggyőzni a normakontroll eljárás megindításáról.¹⁵ Azaz, az önkormányzati rendeletek esetében hiányzik egy olyan eszköz, amely az alkotmányjogi panaszhoz hasonlóan az egyé-

ni jogsérelem orvoslását és így a szubjektív jogok hézagmentes védelmét biztosítaná. Jóllehet, az eljáró bíró által kezdeményezett eljárások végső soron a szubjektív jogok védelmét is szolgálják, azonban az egyéni jogvédelem itt is egy állami szereplő, a bíró mérlegelésen alapuló belátásától függ, azaz az egyénnek nincs alanyi joga a kúriai eljárás megindítására.¹⁶ Ha az érintett egyén közvetlenül nyújt be ilyen tartalmú kérelmet, azt a Kúria a felperesi legitimáció hiánya miatt visszautasítja (vagy, ha megindult az eljárás, akkor azt megszünteti).¹⁷ Ráadásul a Kúria nem az egyéni kezdeményezéshez, hanem a bíró indítványához van kötve, amely bírói kezdeményezés hibája értelemszerűen az eljárás egészére kihat.

2020-ban – az Alkotmánybíróaságról szóló 2011. évi CLI. törvény módosításával – a Kúria döntésével szemben egy sajátos jogorvoslatra nyílt lehetőség. Amennyiben a Kúria döntése jogszerűtlenül sérti az önkormányzatok feladat- és hatásköreit, akkor azok – ezen hatáskörök védelme érdekében – alkotmányjogi panaszt terjeszthetnek elő. Ez azonban elvi lehetőség, gyakorlati alkalmazhatósága erősen kérdéses.

Látható, hogy *a helyi önkormányzatok törvényességi kontrolljára vonatkozó szabályozás jelentősen átalakult* a 2011-12. évet követően, az új Alaptörvény megalkotásával és a kapcsolódó törvényalkotással. Azonban, ha a kormányhivatali és a bíróági gyakorlatra tekintünk, akkor látható, hogy ezeket a széles, az államigazgatás számára az önkormányzati igazgatásba való erőteljesebb beavatkozást jelentő eszközöket a gyakorlat csak szűkebb körben alkalmazza. Ennek okai többretegűek, s részletes vizsgálatuk további kutatások tárgya lehet, azonban bizonyos elemek már e körben is vizsgálhatók. Jóllehet a 2015. évet követő kormányhivatali integrációval a törvényességi felügyeletért felelős kormánytisztviselők száma már nem azonosítható egyértelműen, de jelentős bővítésre e területen az általános létszám adatok alapján nem került sor, így a korábban jelzett erőforrásproblémák továbbra is fennállnak. Ennek megfelelően a törvényességi felügyeleti statisztika is egyértelműen mutatja, hogy a kormányhivatalok által azonosított jogsértések száma a meghozott önkormányzati

döntésekhez képest kifejezetten alacsony (ld. az 1. ábrát).

1. ábra Az önkormányzati rendeletek és határozatok száma, valamint a kormányhivatalok által azonosított jogsértések száma 2019-ben¹⁸



Amennyiben a kormányhivatalok megállapítják a jogsértést, s ezzel kapcsolatban az Möt. szerinti intézkedéseket alkalmazzák, abban az esetben a helyi önkormányzatok döntő többségében együttműködnek. 2019-ben a törvényességi felhívásoknak csupán 1,58%-át utasították el a képviselő-testületek (ld. a 2. ábrát).

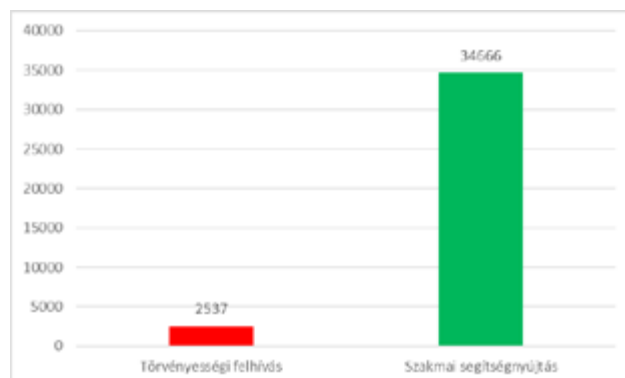
2. ábra Törvényességi felhívások és az azokra adott önkormányzati válaszok 2019-ben¹⁹



Már az 1990-es években – a rendelkezésre álló felügyeleti erőforrások korlátozottságára, valamint az önkormányzatokkal való együttműködést előtérbe helyező felügyeleti paradigmák²⁰ előtérbe kerülésére tekintettel – megjelentek az *a priori* felügyeleti eszközök, amelyeket folyamatosan egyre szélesebb körben alkalmaztak. Ez a tendencia a 2011-12-es törvényességi felügyeleti reformot követően is folytatódott. Amennyiben a törvényességi felügyeleti statisztikai adatokra tekintünk, kiemelhetjük, hogy azok széles körben a törvénytörések kialakulásának a megelőzésére összpontosítanak.²¹ A 3. ábra is jól mutatja, hogy

a kormányhivatalok által legnagyobb számban alkalmazott törvényességi felügyeleti eszköz a helyi önkormányzatok szerveinek történő szakmai segítségnyújtás.

3. ábra A kormányhivatalok által ellátott szakmai segítségnyújtások és az általuk benyújtott törvényességi felhívások száma 2019-ben²²



Éppen erre figyelemmel a normakontroll funkciókat ellátó kúriai szerep viszonylag korlátozottabb maradt, leginkább egyfajta iránymutatás-ként értelmezhető a kúriai tevékenység. Azt is ki kell emelni, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa elé kerülő ügyek többségét nem az objektív jogvédelemért felelős kormányhivatalok, hanem elsődlegesen (az összes kúriai eset 48,42%-ában) a peres ügyben eljáró bírák kezdeményezik, azaz a szubjektív jogvédelmi indíttatás erősebb e téren – minden eljárásjogi korlátozás ellenére is. Amennyiben az ombudsman által kezdeményezett eseteket is egyfajta, inkább szubjektív eszközként kezeljük, akkor kiemelhető, hogy a privilegizált eljárásindításra jogosult kör ellenére is a szubjektív jogvédelmi elem hangsúlyosabbnak (az összes kúriai normakontroll és mulasztási eset 53,16%-a) tekinthető. Ez még hangsúlyosabb, ha azt is figyelembe vesszük, hogy a 2012-es hatásköri változás miatt 2012-ben és 2013-ban a kormányhivatali kezdeményezések száma azért volt kiemelkedő, mivel az Alkotmánybíróság áttette a korábban, a kormányhivatalok és jogelődjei által kezdeményezett indítványokat is. A fentiekre tekintettel a 2014. évtől rendkívül látványos a kormányhivatali kezdeményezések számának a csökkenése (Ld. az 1. táblázatot és a 4. ábrát).

1. táblázat A Kúria (Önkormányzati Tanácsának) önkormányzati rendeletalkotással kapcsolatos eljárásainak száma (az iktatás éve alapján) 2012-től 2020-ig

Év	Elsődlegesen közérdekvédelmi szempontok érvényesítése		A közérdek mellett az alanyi jogok védelmét is szolgáló eszközök	
	Rendeletalkotás elmulasztása	A kormányhivatalok által kezdeményezett rendelet-felülvizsgálati eljárások	A peres ügyben eljáró bíró által kezdeményezett rendelet-felülvizsgálati eljárások	Az alapvető jogok biztosa által kezdeményezett rendelet-felülvizsgálati eljárások
2012	5	34	10	0
2013	6	27	24	3
2014	13	10	9	1
2015	2	14	26	9
2016	0	24	22	1
2017	4	9	22	2
2018	4	6	21	1
2019	3	8	27	1
2020	3	6	23	0

4.ábra A Kúria normakontroll-ügyeinek megoszlása 2012-2020 között²³



1. A központi kormányzat befolyásának növelését eredményező új eszközök: az önkormányzatok gazdálkodási igazgatási autonómiájának korlátozása

Miként már korábban jeleztük, az államigazgatás és a helyi önkormányzati igazgatás viszonyrendszerének paradigmája jelentősen átalakult az Alaptörvény megalkotásával.²⁴ Egyrészt a törvényességi felügyelet szabályainak bevezetésével a korábbi passzívabb kormányzati szerepet egy, a helyi ügyekbe aktívabban beavatkozó megközelítés váltotta fel. Ennek az aktív megközelítésnek az egyik eleme volt a már röviden említett *rendeletalkotás elmulasztásához kötődő új eljárás* szabályozása, amely a kormányhivatalnak a megalkotni

elmulasztott jogszabály pótlására is lehetőséget biztosított. Jóllehet az ilyen ügyek száma nagyon alacsony (évente jellemzően 3-6 ügy, amely alól csak a 2014-es választási év képzett kivételt a maga 13 esetével), azonban a fenti szabályozás az erőteljesebb beavatkozás lehetőségét megteremti.

Hasonlóan sajátos, aktív, beavatkozó magatartást biztosító szabályozás jelenik meg az Möt.-ben akkor, amikor lehetővé teszi, hogy a Kormány az európai uniós és a nemzetközi kötelezettségek teljesítése érdekében önkormányzati feladatot saját hatáskörben elvégezhesen. A fenti – részben olaszországi mintát követő – rendelkezés indoka az volt, hogy az uniós jog alapján az önkormányzatok egyértelműen a magyar tagállam szervei, így mulasztásaikért a Magyarországot képviselő Kormány (és végső soron az államigazgatás) tartozik felelősséggel az Unió szervei felé. A mulasztási eljárások megelőzése érdekében tették lehetővé, hogy a Kormány ezekben az esetekben fellépessen, s az önkormányzati mulasztást pótolhassa.²⁵ A fenti eljárások sajátossága, hogy bár a kormányzat döntései kormányzati aktusok, s a szakirodalom alapján is a politikai kérdések doktrínáját (*political question doctrine*) alkalmazni lehet az

esetükben, ám mégis bírósági felülvizsgálat tárgyát képezhetik az erről rendelkező határozatok.²⁶

A 2000-es évek első évtizede végén jelentős kihívásként jelent meg a magyar helyi önkormányzatok növekvő adósságállománya. Ennek érdekében az Möt. és a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Gst.) olyan új szabályokat vezetett be, amelyek célja az önkormányzati alrendszer eladósodásának megelőzése volt. Ezek az eszközök jelentős hatásköröket biztosítottak az államigazgatási szerveknek – elsősorban a Kormánynak – az önkormányzatok gazdálkodásába való beavatkozásra. Elsőként az új szabályanyag rögzítette, hogy a helyi önkormányzatok nem tervezhetnek a költségvetésükben működési hiányt, hiány csak fejlesztési célok teljesítéséhez kötődően jelentkezhet. Másrészt, a Gst. alapján, az Alaptörvény rendelkezéseire is figyelemmel, főszabály szerint a Kormány jóváhagyása volt szükséges az éven túli, meghatározott összeg feletti önkormányzati kötelezettségvállalások – lényegében hitelviszony jellegű helyzetek – létesítéséhez.²⁷ Ellentétben az önkormányzati feladatok Kormány általi elvégzésével (amennyiben erre uniós vagy nemzetközi kötelezettségvállalás miatt van szükség), ezekkel a kormányhatározatokkal szemben nem intézményesítettek jogorvoslatot, azaz ezek körében érvényesült az a megközelítés, hogy ezek a cselekmények kormányzati aktusnak²⁸ minősülnek, így nem peresíthetőek. Ennek megfelelően – mivel az önkormányzatok általában nem rendelkeznek megfelelő saját forrásokkal a beruházásokhoz – az önkormányzati beruházások tekintetében – a hitelviszonyok létesítésére figyelemmel – erőteljes, ámde közvetett kormányzati kontroll érvényesül. Ezt a közvetett, puha kontrollt tovább erősítette az is, hogy Magyarországon a fejlesztési források körében jelentős az EU társfinanszírozású programok aránya, és a jelenlegi rendszerben a fenti források allokációja erősen centralizált rendszerben zajlik.²⁹ Így végső soron a kormányzat a fejlesztési források biztosításával, a hitelviszonyok létesítésének kontrolljával, közvetve meghatározó befolyást tud gyakorolni az önkormányzatok fejlesztési feladatellátására, így az önkormányzati közpolitikák tényleges ellátására is.³⁰ A puha centralizációt tovább erősítette a gazdálkodási és számviteli rend-

szerek egységesítése, a Magyar Államkincstár kezei között létrehozott, ezáltal az önkormányzatok gazdálkodási folyamatainak valós idejű (*real-time*) nyomon követését lehetővé tevő ún. ASP (*application service provider*) rendszer bevezetése is.

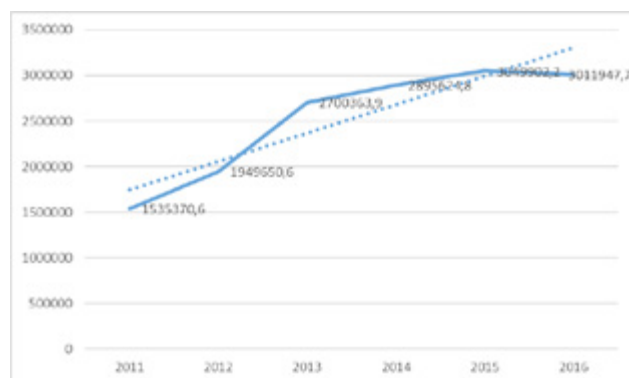
3. AZ ÖNKORMÁNYZATI FELADATOK MEGVÁLTOZOTT RENDSZERE: ERŐTELJES CENTRALIZÁCIÓ ÉS ÁLLAMOSÍTÁS A 2011-2012. ÉVET KÖVETŐEN

2010-et követően, az újonnan hivatalba lépő kormányzat célkitűzései között szerepelt a magyar humán közszolgáltatási rendszer átalakítása is. A reformok központi elemét a szolgáltatási rendszerek *centralizációja* jelentette. 2010-et megelőzően a közoktatási, szakképzési, egészségügyi, szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi intézmények fenntartói a helyi önkormányzatok voltak, amelyek feladatellátásában bizonyos diszfunkcionális jelenségek is megfigyelhetőek voltak, így a szakirodalomban már az 1990-es évek végén egyfajta konszenzus alakult ki a tekintetben, hogy a rendszerben mindenképpen korrekcióra van szükség. Az 1990-es évek végétől induló reformok a rendszer töredezettségéből fakadó problémákat *az önkormányzati szervezetrendszeren belül, a szolgáltatásszervezés koncentrációjával* kívánták kezelni, így az 1990-es évek végétől előtérbe került a társulások formák ösztönzése, valamint megjelent a városkörnyéki szolgáltatásszervezés koncepciója. Mindezek mellett megfigyelhető volt az ún. *szabályozási centralizáció* jelensége is, azaz a szolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférést a szolgáltatás-szervezés szakmai, minőségi standardjainak részletes – elsősorban rendeleti szintű – szabályozásával kívánta biztosítani a (központi) államigazgatás.³¹ A 2010-et követő időszakban a szolgáltatások *koncentrációjára építő megközelítéssel szakítottak és a centralizációs reformok kerültek előtérbe*. A kormányzati megköze-

lítások alapja az volt, hogy a szolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés csak az államigazgatás által fenntartott intézményrendszeren keresztül valósítható meg.³² Ennek keretében 2012-től kezdődően különféle államigazgatási szervezetek jöttek létre – a 2012-es év, megyei szintű integrált megközelítést alkalmazó, a megyei intézményfenntartó központra építő közjátéka után általában központi hivatalok, amelyek vagy területi kirendeltségekkel rendelkeztek, vagy területi államigazgatási szervezeteket irányítottak – a köznevelési, a szakképzési, az egészségügyi, a szociális és gyermekvédelmi, továbbá részben a kulturális intézmények fenntartói feladatainak ellátására.

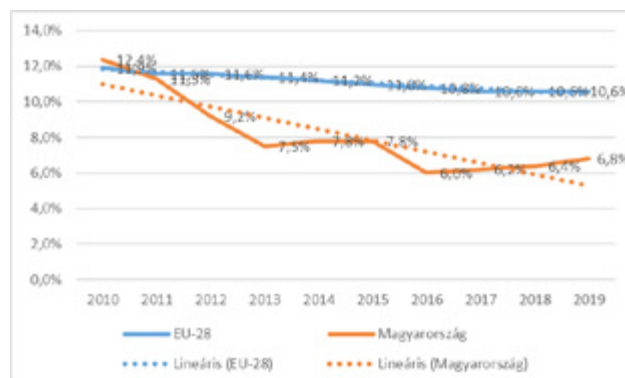
A fenti szervezetek irányításáért elsődlegesen az emberi erőforrások minisztere vált felelőssé (igaz, a későbbi korrekciók során végül a szakképzés intézményrendszere az innovációs és technológiai miniszter, továbbá a COVID-19 pandémia nyomán az egészségügyi ellátórendszer működtetése a belügyminiszter irányítása alatt álló szervezetekhez került). A reformok kiterjedtségét és az átalakítás mértékét jól mutatja az, hogy miként változott az emberi erőforrások minisztere költségvetési fejezetének főösszege. Az intézmények államosítása során ugyanis a korábbi önkormányzati kiadások átkerültek ebbe a fejezetbe, így annak mértéke jelentősen nőtt 2011 és 2016 között, lényegében a fejezeti főösszeg nominális értéken megkétszereződött³³ (ld. az 5. ábrát).

5. ábra Az Emberi Erőforrások Minisztériuma (és jogelődje, a Nemzeti Erőforrás Minisztérium) költségvetési fejezete kiadási főösszegének (millió forintban) változása 2011 és 2016 között (a változások lineáris trendvonalával)³⁴



A fenti számsorból jól látható, hogy az államigazgatás humán közszolgáltatási szektorra gyakorolt hatása jelentősen megnőtt 2011 és 2016 között. Mindez jól tükröződik az önkormányzati kiadásoknak a GDP-hez viszonyított arányában is. Jóllehet Európában is megfigyelhető volt egyfajta centralizációs tendencia, hiszen 2010-ben az EU 28 tagállamában az önkormányzati kiadások átlagosan a GDP 11,9%-át tették ki, addig 2019-re ez a mérték a GDP 10,6%-ára csökkent. Ezzel szemben Magyarországon a költségvetési adatok is egy radikális centralizáció képét rajzolják ki: 2010-ben az önkormányzati kiadási – EU-átlag feletti – mérték a GDP 12,4%-a volt, amely 2016-ra a GDP 6,0%-ára mérséklődött, azaz megfelelődött, s a 2010-es évek második felének kedvező gazdasági környezetében is csak a GDP 6,8%-ára emelkedett (ld. a 6. ábrát).

6. ábra Önkormányzati kiadásoknak a GDP-hez viszonyított aránya (%-ban) az EU-28 tagállamában és Magyarországon 2010 és 2019 között (lineáris trendvonalakkal)³⁵



A közszolgáltatások centralizációs folyamata a COVID-19 pandémia nyomán tovább erősödött. A helyi adóztatási szabályok módosításával, a legfontosabb adóbevétel, az iparüzési adó maximális mértékét kis- és középvállalkozási adóalanyok tekintetében történő csökkentésével együtt járó jelentős forrásszűkítéssel, a gépjárműadó mint átengedett központi adó centralizációjával, és a bizonyos közszolgáltatásokat érintő központosításokkal a 2020-21. évben az államigazgatás szolgáltatásszervezési szerepe tovább erősödött, s az önkormányzatok pénzügyi mozgástere tovább szűkült.³⁶

4. ZÁRÓ GONDOLATOK

A helyi önkormányzatok és az államigazgatás viszonyrendszere radikálisan átalakult az elmúlt tíz évben Magyarországon. Egyrészt a szervezeti szabályozásban megerősödtek az államigazgatás beavatkozási lehetőségét biztosító eszközök, elsősorban a törvényességi ellenőrzést felváltó

törvényességi felügyelet révén. Azonban tényleges hatását tekintve a viszony megváltozásában sokkal fontosabb szerepet töltött be az önkormányzatok gazdálkodásába, valamint fejlesztéspolitikájába történő beavatkozás lehetőségeit biztosító rendszer kiépítése, valamint az önkormányzatok feladatrendszerének radikális átalakítása, a korábbi önkormányzati feladatok „államosítása”.

Jegyzetek

- 1 Ld. Verebélyi Imre (1987) *A tanácsi önkormányzat* (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó), 408-410.
- 2 Ld. Nagy Marianna – Hoffman István (szerk.) (2014) *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata* (Budapest: HVG-Orac Kiadó), 32-34. Thomas Jefferson elképzelése szerint a helyi közösségek polgárait egyfajta kollektív alapjogként illeti meg a helyi önkormányzás joga, így az nem egy, a központi kormányzat, a szuverén által biztosított jogosultság, hanem a helyi közösségek létéből fakadó, így inherens jog. A jeffersoni önkormányzati koncepciót illetően ld. O’Bowman, A. – Kearney, R. (2011) *State and Local Government* (Belmont: Cengage Learning), 235-236.
- 3 Ld. Marcou, G. – Verebélyi, I. (eds.) (1994) *New Trends in Local Government in Western and Eastern Europe* (Brussels: International Institutes of Administrative Sciences), 238.
- 4 Ld. részletesebben: Rozsnyai Krisztina (2010) *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó), 122-128.
- 5 Uo.
- 6 Ld. részletesebben: Hoffman István (2009) *Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása, Az elmélet és a gyakorlat tükrében* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó), 368-370.
- 7 Ld. részletesebben: Hoffmanné Németh Ildikó – Hoffman István (2005) Gondolatok a helyi önkormányzatok tevékenységének ellenőrzéséről és felügyeletéről – nemzetközi és történeti kitekintéssel, a gyakorlati végrehajtás módszereivel Somogy megyében, *Magyar Közigazgatás*, 45(2), 89-103.
- 8 Ld. részletesebben: Fábíán, A. – Hoffman, I. (2014) Local Self-Governments, In: Patyi, A. – Rixer, Á. (eds.) *Hungarian Public Administration and Administrative Law* (Passau: Schenk Verlag), 321.
- 9 ABH 2012, 1128.
- 10 Ezt követően a Kúria (Önkormányzati Tanácsa) jellemzően végzésével visszautasította a kérelmet, ugyanis a vonatkozó szabályok alapján a Kúria eljárását csak egy privilegizált személyi kör – a megyei és fővárosi kormányhivatalok vezetői (kormány megbízottjai), az alapvető jogok biztosa és az ügyben eljáró bíró – kezdeményezhette. Ld. részletesebben: F. Rozsnyai Krisztina (2019) *Hatékony jogvédelem a közigazgatási perben* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó), 150-152.
- 11 ABH 2017, 443.
- 12 Ld. részletesebben: Balogh Zsolt Péter (2018) [Kp.] XXV. fejezet, In: Barabás Gergely – F. Rozsnyai Krisztina – Kovács András György (szerk.) *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz* (Budapest: Wolters Kluwer), 740-743.
- 13 Ld. részletesebben: Nagy Marianna (2017) A helyi-területi önkormányzatok és az Alaptörvény, *Közjogi Szemle*, 10 (4), 24-25.
- 14 Ld. F. Rozsnyai Krisztina (2019) *Hatékony jogvédelem a közigazgatási perben* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó), 153-154.
- 15 Ld. 3315/2012. (XI. 12.) AB végzés, ABH 2012, 1779. és 3234/2013. (XII. 21.) AB végzés, ABH 2013, 2632.
- 16 Ld. Kárász Marcell (2020) Az önkormányzati rendeletek feletti normakontroll modellértékű nemzetközi megoldásai, *Németország – Franciaország – Anglia, Közjogi Szemle*, 13 (2), 71-73.
- 17 Ld. Kúria Köf.5.054/2012/2. számú végzését.
- 18 OSAP 2019 alapján saját szerkesztés
- 19 OSAP 2019 alapján saját szerkesztés
- 20 E tekintetben ld. Wolfgang Kahl együttműködő felügyeleti koncepcióját, amely megközelítés Magyarországon is teret kezdett nyerni az 1990-es évek második felétől kezdődően, de alapvetően a 2000-es évek első évtizedében terjedt el szélesebb körben. Ld.

Hoffmanné Németh Ildikó – Hoffman István (2005) Gondolatok a helyi önkormányzatok tevékenységének ellenőrzéséről és felügyeletéről – nemzetközi és történeti kitekintéssel, a gyakorlati végrehajtás módszereivel Somogy megyében, *Magyar Közigazgatás*, 45(2), 89-103.

21 Ld. részletesebben: Hoffman, I. – Rozsnyai, K. (2015) The Supervision of Self-Government Bodies' Regulation in Hungary, *Lex localis – Journal of Local Self-Government*, 13(3), 496-497.

22 OSAP 2019 alapján saját szerkesztés

23 A szerző saját szerkesztése a Kúria *Önkormányzati Ügyek* elnevezésű weblapja alapján, <https://kuria-birosag.hu/hu/onkugy>, (2021. 06. 08.).

24 Ld. részletesebben: Fazekas, J. (2014) Central administration, In: Patyi, A. – Rixer, Á. (eds.) *Hungarian Public Administration and Administrative Law* (Passau: Schenk Verlag), 292.

25 Ld. részletesebben: Fábíán, A. – Hoffman, I. (2014) Local Self-Governments, In: Patyi, A. – Rixer, Á. (eds.) *Hungarian Public Administration and Administrative Law* (Passau: Schenk Verlag), 346.

26 Ld. részletesebben Fazekas, J. (2019) Local Governments and Political Question Doctrine in Hungary, *Lex localis – Journal of Local Self-Government*, 17(3), 812-814.

27 Ld. részletesebben: Kecő Gábor (2016) Az önkormányzatok és a pénzügyi piac, In: Hoffman István (szerk.) *Kézikönyv az önkormányzati vagyongazdálkodásról* (Budapest: HVG Orac Kiadó), 117-144.

28 A kormányzati aktusok részletesebb jellemzése tekintetében: ld. Fazekas Marianna – F. Rozsnyai Krisztina (2020) A közigazgatási aktusok, In: Fazekas Marianna (szerk.) *Közigazgatási jog, Általános rész III.* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó), 88-89., valamint Barabás Gergely (2018) [Ákr.] 7. §, In: Barabás Gergely – Baranyi Bertold – Fazekas Marianna (szerk.) *Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényhez* (Budapest: Wolters Kluwer), 71-72.

29 Ld. Nyikos, Gy. (2014) Institution-system in Transition (Cohesion Policy in Poland and Hungary), *Pro Publico Bono – Public Administration*, 2(3) 48-50.

30 Ld. részletesebben: Hoffman István (2018) *Bevezetés a területfejlesztési jogba* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó), 100.

31 Ld. részletesebben: Nagy Marianna (2017) A helyi-területi önkormányzatok és az Alaptörvény, *Közjogi Szemle*, 10 (4), 23-25.

32 A fenti megközelítés jelent meg a megyei önkormányzatok nszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvény törvényjavaslatához, valamint a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény törvényjavaslatához fűzött miniszteri indokolásban is.

33 Ld. részletesebben Hoffman, I. – Fazekas, J. – Rozsnyai, K. (2016) Concentrating or Centralising Public Services? The Changing Roles of the Hungarian Inter-municipal Associations in the last Decades, *Lex localis – Journal of Local Self-Government*, 14(3), 468-469.

34 A 2011-16. évek költségvetési törvényei (2010. évi CLXIX. törvény, 2011. évi CLXXXVIII. törvény, 2012. évi CCIV. törvény, 2013. évi CCXXX. törvény, 2014. évi C. törvény, 2015. évi C. törvény). A fogyasztói árindex változása a KSH (www.ksh.hu) közlése alapján 2011-ben 3,9%, 2012-ben 5,7%, 2013-ban 1,7%, 2014-ben -0,9%, 2015-ben -0,2%, 2016-ban 0,4% volt.

35 EUROSTAT COFOG, <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (2021. 05. 30.).

36 E tekintetben ld. részletesebben: Siket, J. (2021) Centralization and Reduced Financial Resources: A Worrying Picture for Hungarian Municipalities, *Central European Public Administration Review*, 19(1), 271-277.