

Hulkó Gábor

A V4-országok helyi önkormányzati rendszerének összehasonlító elemzése

1. Az önkormányzati rendszer alapvető jellemzése, alkotmányos alapok, alapfogalmak lehatárolása

1.1. Csehország

1.1.1. Alkotmányos és szabályozási alapok

A helyi önkormányzatok szabályozásának általános alapjait a cseh alkotmány fekteti le, amelynek értelmében a helyi önkormányzatok önállósága alkotmányos rendelkezéssel van biztosítva, vagyis *a helyi önkormányzatok öngazgatáshoz való joga és ennek védelme alkotmányos meghatározottságú*, azaz az alkotmányban elismert alapjog.

A cseh alkotmány értelmében az állampolgárok helyi közügyeiket saját maguk (közvetlenül) vagy képviselő-testület útján (közvetve) igazgathatják – a helyi önkormányzás a helyi (közigazgatási) szervek azon jogainak és képességének kifejezése, hogy törvény keretei közt, saját felelősségükre, a helyi lakosság érdekében szabályozzák és igazgatják közügyeiket.

Alkotmányos szinten meghatározott az ország területi beosztása, amely községekre (mint alapszintű önkormányzatok jelennek meg, a hazai szóhasználatban: települési önkormányzatok) és úgynevezett felsőbb területi önkormányzati egységekre (hazai szófordulattal élve: területi önkormányzatokra vagy másképpen nevezve: megyei önkormányzatokra) tagolódik. Az alkotmányos szabályok értelmében minden település közigazgatási területe egy területi önkormányzat közigazgatási területéhez tartozik (hasonlóan, mint a hazai szabályozásban), úgy, hogy közigazgatási határaik fedik egymást. Ez azonban csupán földrajzi hovatartozást jelent, nem pedig alá-fölé rendeltségi, hierarchikus szervezeti viszonyt.

Annak ellenére, hogy a helyi önkormányzáshoz való jog az állampolgárok területi közösségét illeti meg, relatíve alacsony azoknak az esetköröknek a száma, amikor ezt az alkotmányos jogukat közvetlenül gyakorolják vagy gyakorolhatják. *A települési és területi önkormányzatok alkotmányos alapszabályai értelmében az önkormányzati igazgatás fő letéteményese a képviselő-testület.*

Alkotmányosan garantált továbbá az önkormányzatok tulajdonhoz való joga, amelynek keretén belül tulajdonosi és gazdálkodói jogokat gyakorolhatnak. Az önkormányzatok gazdasági jogosítványaikat a saját költségvetésük keretei közt gyakorolják. Kiemelt fontosságú

kérdés továbbá az államigazgatás és az önkormányzatok viszonya, e tekintetben érvényes, hogy az állam csak abban az esetben avatkozhat bele az önkormányzatok tevékenységébe, amennyiben az a törvény védelme érdekében szükséges, feltéve, hogy a beavatkozás törvény felhatalmazása alapján, előírt eljárásrendben történik.

1.1.2. A települési önkormányzatok általános jellemzése

A települési önkormányzatokról szóló törvény úgy határozza meg a települési önkormányzatot, mint a választópolgárok területi alapon szerveződő, öngazgató közösségét egy adott közigazgatási-földrajzi terület fölött.

Ebből kifolyólag a települési önkormányzatok elsődleges jellemzője a helyi állampolgárok általi, adott közigazgatási terület felett gyakorolt hatalom, egyfelől mint eredeti, önálló hatáskör(ök) vagy más kifejezéssel: önkormányzati feladat- és hatáskör; másfelől pedig átvett, úgy is mint átruházott, delegált hatáskör(ök) vagy más kifejezéssel: államigazgatási feladat- és hatáskörök.

Csehország egész területe községekre tagolódik, miközben a szabályozás igyekszik korlátokat szabni a településszétválásoknak és új, alacsony lélekszámú községek kialakulásának.

A szabályozási cél az, hogy a jelenleg is *nagymértékben fragmentált települési önkormányzati rendszer* (jelenleg Csehországban mintegy 6200 települési önkormányzat működik, amelyek túlnyomó része pár száz lakost számlál, ennek elsősorban történelmi okai vannak) további elaprózódásának gátat szabjanak, ugyanakkor a települési önkormányzatok szétválásának relatíve szigorú szabályai a már meglévő településszerkezet kihívásait nem orvosolják.

1.1.3. Az önkormányzati feladatellátás általános jellemzői és szervezeti kérdései

Az önkormányzatok alapvető feladata saját területük komplex fejlesztése és a lakosság közigazgatási szolgáltatásokkal való ellátása.

Feladatellátásukkal összefüggésben a helyi önkormányzatok a közérdek érvényesítése érdekében és ennek védelmében járnak el, amely elvárás a gyakorlatban mindenképp vagyongazdálkodási összefüggésekben jelenik meg. Ezzel összhangban a helyi önkormányzat alapvető kötelezettsége a gondos gazdálkodás, *az önkormányzati tulajdon célszerű és gazdaságos felhasználása*, összhangban az adott tulajdon rendeltetésével.

A települési önkormányzatokról szóló törvény abból az alapvetésből indul ki, hogy nem minden települési önkormányzat egyforma. Különböznek egymástól lakosságszámban, gazdasági teljesítőképességben, az ellátott és vállalt feladatok mennyiségében stb. Ez a különbségtétel már az egyes önkormányzatok megnevezésében is megjelenik, tekintettel arra, hogy a szabályozás a *község* fogalmat legiszlatív rövidítésként, gyűjtőfogalomként használja. Ide vannak besorolva a falvak, a nagyközségek,¹ a városok, statutáris városok (a magyar fogalmi rendszerben ehhez legközelebb a megyei jogú városok állnak), illetve

¹ A *nagyközség* jelzőt nem közigazgatási értelemben használják Csehországban, elsősorban történelmi alapon alkalmazhatja néhány település. A cím a község kérelme alapján, a házelnök döntésével és a kormány hozzájárulásával használható.

a főváros és kerületei. Közigazgatási kategória viszont a város és a vele járó városi cím, amely adományozásának feltétele a legalább 3000-es lakosságszám. Ezen túl a települési önkormányzatokról szóló törvény tételes felsorolása határozza meg a statutáris városokat, jelenleg 26-ot tartanak nyilván. Ezek a városok – a saját státútum (alapítólevél) alapján – kerületekre oszthatók, amelyekben párhuzamos települési önkormányzatok működnek. Ezekben az esetekben kétszintű önkormányzatról beszélhetünk. Hasonlóan továbbá a hazai szabályozáshoz, a főváros (Prága) helyzete kiemelt jelentőségű (minden szempontból); ez megjelenik a szabályozás szintjén is: a főváros önkormányzatának normatív szabályozását külön törvény végzi el. A települési önkormányzatok különböző megjelölése az egyes önkormányzati szervek megjelölésében is megmutatkozik, illetve hatással van az önkormányzatok által ellátott önkormányzati és államigazgatási feladat- és hatáskörök kvalitatív és kvantitatív jellemzőire is, azaz *a szabályozás az önkormányzatok gazdasági, társadalmi, körzetköz-ponti jellemzőihez és képességeihez mérten differenciál: alapjogaiban minden települési önkormányzat egyenlő, feladatellátásában és kötelezettségeiben különböző.*

Míg az előbbi felosztás elsődlegesen az önkormányzati feladat- és hatáskörök viszonylatában tesz különbséget önkormányzat és önkormányzat között, addig hasonló különbségtétel jelenik meg az államigazgatási feladatok ellátásának összefüggésében is, tekintettel arra, hogy *az összes települési önkormányzattól nem várható el ésszerűen az államigazgatási feladat- és hatáskörök azonos szintű és minőségű ellátása.*²

Így megállapították azoknak a közösségeknek a körét, amelyek csak az alapvető államigazgatási feladatellátást biztosítják – ezeket hívják *I. szintű* községeknek –, továbbá azoknak a közösségeknek a körét, amelyek ellátnak bizonyos kiemelt államigazgatási feladatokat (úgynevezett megbízott községi hivattal rendelkező községek) – ezeket hívják *II. szintű* községeknek is –, és végül azoknak a községeknek a körét, amelyek az önkormányzatokra jellemző összes államigazgatási feladat- és hatáskört gyakorolják (úgynevezett kiszélesített hatáskörű községek) – megjelölésükben mint *III. szintű* községek szerepelnek.

1.1.4. A területi és települési önkormányzatok viszonya

Csehországban a helyi önkormányzás települési és területi (megyei) szinten van biztosítva. Az alkotmány értelmében a községek az alapvető önkormányzati egységek, míg a megyék (megyei önkormányzatok) magasabb szintű önkormányzati egységnek minősülnek. Az önkormányzati feladat- és hatásköreállítás tekintetében érvényes, hogy a közösségek önállóak és függetlenek, a megyei önkormányzatokkal nincsenek alá-fölé rendeltségi viszonyban.

A megyei önkormányzatok és a települési önkormányzatok egyenlő jogállásúak, egymáshoz való viszonyukat megállapodásos vagy szerződéses alapon rendezik. Ezek a megállapítások igazak az önkormányzati hatáskörgyakorlás kapcsán.

Államigazgatási feladat- és hatásköreállítás viszonylatában viszont a megye és a községek viszonyrendszere ettől eltérő. Elsősorban: ebben az esetben nem a települési és területi önkormányzat egyenlő viszonyáról beszélhetünk, hanem a községi hivatal (a települési

² Ennek oka mindenekelőtt a településszerkezetben keresendő: Csehországra jellemző, hogy a települési önkormányzatok rendszere nagyon szétdarabolt, igen sok az alacsony lélekszámú község. A jelenlegi adatok alapján mintegy 6200 községet tartanak nyilván, ami a magyarországi települési önkormányzatok számának kétszerese.

önkormányzat hivatala) és a megyei hivatal (a területi önkormányzat hivatali szerve) kvázi hierarchikus viszonyáról, abból kifolyólag, hogy a települési önkormányzat hivatalának államigazgatási feladat- és hatáskörben hozott hatósági és nem hatósági döntéseivel vagy intézkedéseivel szemben a megyei hivatal mint felügyeleti szerv (vagy fellebbviteli szerv) jár el.

További különleges jogállást kölcsönöz a megyei hivataloknak az a tény, hogy az államigazgatási hatáskörben alkotott települési önkormányzati rendeletek vonatkozásában törvényességi felügyeletet gyakorolnak.³

1.2. Szlovákia

1.2.1. Alkotmányos és szabályozási alapok

Az önkormányzati hatáskörök gyakorlásával összefüggésben az önkormányzatoknak privilegizált, védett helyzetük van, azaz a már több helyen is említett önkormányzati autonómia és függetlenség épp ezekben az ügýtípusokban érvényesül.⁴ Fontos szerepkört jelent az államigazgatási feladat- és hatáskörök gyakorlása is, amelyek esetében a helyi önkormányzatok mint igazgatási egységek (nem pedig mint önkormányzati egységek) és az államigazgatás közvetett végrehajtói lépnek fel. Az államigazgatási feladat- és hatáskörök gyakorlása kapcsán az önkormányzatok helyi jellegű államigazgatási feladatokat látnak el. Ennek feltétele, hogy ezeket törvény telepítse az önkormányzat adott szervéhez, feltéve, hogy a hatáskör-telepítés megfelel a szubszidiaritás elvének, azaz hogy e feladatoknak a helyi önkormányzatok általi ellátása hatékonyabb és észszerűbb, mint ha más állami vagy államigazgatási szerv látná el azokat. Az államigazgatási feladat- és hatáskörök ellátására az állam költségvetési, pénzügyi és egyéb anyagi támogatást nyújt, és e tevékenységek ellátásának szakmai és módszertani irányítását és ellenőrzését a kormány biztosítja.

Az alkotmányos szabályok értelmében ennek a helyi közösségnek joga van részt venni a közügyek igazgatásában közvetlenül vagy közvetve, képviselői útján (ez utóbbi egyidejűleg a legjellemzőbb módja a lakosság és az állampolgárok önkormányzatban való részvételének). A Szlovákia területén állandó lakhellyel rendelkező lakosoknak aktív és passzív választójoguk van az önkormányzati szervezetben. A választott képviselők útján történő részvétel mellett a helyi lakosoknak más módjuk is adott a helyi közügyekben való participációhoz. Elsődlegesen ezt hivatott támogatni az információhoz és tájékoztatáshoz való jog, a petíciós jog,⁵ illetve a gyülekezési jog.⁶

³ Minderről lásd lejjebb.

⁴ A szakirodalom néha sui generis jogi személyeknek minősíti az önkormányzatokat az ilyen hatáskörgyakorlás kapcsán. VRABKO et al. 2012, 147.

⁵ Mindenkinek joga egyedül vagy másokkal együtt közügyekben vagy más társadalmi érdekekben az állami szervekhez és a területi önkormányzati szervekhez fordulni kérvénnyel, javaslattal és panasszal.

⁶ A közterületeken történő gyülekezés feltételeit törvény szabályozza, szűkszerű és arányos intézkedéssel korlátozható abban az esetben, ha a gyülekezési jog gyakorlása mások jogait és szabadságát, a közrendet, az egészséget és erkölcsöt, a vagyonot és az állam biztonságát veszélyeztetné. A gyülekezést tilos közigazgatási szerv engedélyéhez kötni.

Az önkormányzati működés elképzelhetetlen a megfelelő gazdasági alap nélkül, hasonlóan a cseh szabályozáshoz, *a helyi önkormányzatok saját vagyonnal és saját bevételekkel rendelkeznek*, amelyek felhasználásáról önállóan döntenek.

1.2.2. A települési és területi önkormányzatok általános jellemzése

Az általános jellemzés vonatkozásában szükséges kitérni a helyi önkormányzatok területi struktúrájára.

A településszerkezetet szétdaraboltság jellemzi, nagy számban találkozhatunk alacsony lélekszámú településekkel. Szlovákiában *megközelítőleg 2930 település van, ebből 140 város.* Különleges jogállású Pozsony és Kassa,⁷ amelyek területe városrészekre tagolódik, ezekben kerületi önkormányzatok működnek, kétszintű önkormányzati rendszert kialakítva.

A nagymértékben tagolt településszerkezet okán a települések megközelítőleg 70%-a 1000 lakos alatt van. Ez a mindennapi gyakorlatban sokszor azt is jelenti, hogy ezeknek a településeknek korlátozott és gyakorta nem megfelelő a szakmai és gazdasági háttérük feladataik ellátására, tehát megfelelő és szakképzett humán erőforrással sem rendelkeznek. Ennek következményeként a feladatellátás szakmai szintjének csökkenése figyelhető meg, gyakran olyan formában, hogy a kis önkormányzatok számára az államigazgatási feladat- és hatáskörrelátás minimális szintjének (mindenekelőtt az anyakönyvezés és az építési hatósági ügyek) biztosítása is nehézkes. A polgármester és a képviselő-testület laikus szervnek minősülnek, így szakmai vagy egyéb feltételeket a törvény nem állapít meg a tisztség ellátásával kapcsolatban, ezek a szervek nem lehetnek a szakszerű és rendeltetésszerű hatáskörgyakorlás letéteményesei. Párhuzamosan azonban a törvény a belső hivatali szervezettel szemben sem támaszt különösebb szakmai vagy végzettségi követelményrendszert⁸ azon túl, hogy elvárja a hivatali alkalmazottak folyamatos képzését. A megfelelő szakmai szintű feladatellátás garanciális szabályrendszerét a törvényi szabályozás nem tartalmazza.

A fragmentált településszerkezeti rendszer történetileg adott: az 1960–1970-es években az államigazgatás érszerűsítése és az urbanizáció jegyében jelentős, nem önkéntes község- és városegysítésekre került sor. A bársonyos forradalom után, 1990/1991-ben a sok ilyen, erőszakkal egyesített közösség különvált. Mind a szlovák törvényhozás, mind a szakma tisztában vannak a jelenlegi feldarabolt településszerkezet hátrányaival.⁹ Területi önkormányzatok beosztása szerint Szlovákia nyolc megyére tagolódik, *a megyei önkormányzatok ugyanazokkal az általános jellemzőkkel rendelkeznek, mint a települési önkormányzatok.*

⁷ A két város jogállását külön törvények szabályozzák, amelyek lex specialisként viszonyulnak az általános szabályozáshoz, azaz nem tartalmazzak átfogó, komplex szabályozást.

⁸ Ez alól kivétel a főellenőr, akinek esetében a törvény legalább középiskolai végzettséget ír elő, de ez távolról sem nevezhető elégséges garanciának a szakmai feladatok ellátása vagy azok szakszerű ellenőrzése viszonylatában, főleg úgy, hogy a főellenőr nem klasszikus hivatali, jogalkalmazói munkát végez, hanem ex post ellenőrzéseket.

⁹ Egy 2004-ben készült kormányzati tanulmány alapján (amely a településszerkezetet feladatellátás szempontjából vizsgálta) a jól optimalizálható szint olyan területi egységek kialakítása lenne, amelyek 3000-5000 fő közötti igazgatási egységekkel számolnak. A javaslat megőrizte volna az egyes önkormányzatok önállóságát – a hivatali ügyintézés lett volna hivatott egyesíteni –, egyidejűleg azonban jelentős beavatkozást jelentett volna a közigazgatási funkciók ellátásába és a helyi közösségek politikai képviseletébe. Így a tanulmány végeredményben javaslati szinten maradt, rendszerszintű önkormányzati reform nem követte.

1.3. Lengyelország

1.3.1. A lengyel önkormányzati berendezkedés alapvető jellemzői

A lengyel szabályozás kiindulópontja a *háromszintű önkormányzati rendszer (gmina-powiat-województwo)*, amely 1999-től működik, és amely egyidejűleg jelentette a közigazgatási rendszer átalakításának végét Lengyelországban.

A közigazgatási rendszer reformja a rendszerváltás után kezdődött. Első lépésként a települési önkormányzatok létrehozására került sor. Ebben az időszakban a regionális *województwo* testülete a települési önkormányzatok által delegált tagokból állt össze, nem pedig közvetlen választások útján. Ebben a rendszerbe épültek be később a járási önkormányzatok (*powiat*), és ekkor vezették be a feladatellátás ügyében az előző, V4-országokhoz kapcsolódó fejezetben már említett *hasznosság elvét, szubszidiaritást* (tehát azt, hogy a feladatellátás ahhoz a szervhez kerüljön, amelyik legközelebb van azokhoz, akik annak a feladatellátásnak a hasznát látják).

Lengyelországban jelenleg 2479 *gmina* működik, ebből 1571 községi *gmina*, 602 községi-városi *gmina* és 306 városi *gmina*. Erre épül rá a 314 *powiat* és további 65 város, amely a *powiat* feladat- és hatásköreit is ellátja. Végezetül pedig a rendszer harmadik szintjén a 16 *województwo* jelenik meg.

A szabályozás az önkormányzatok belső szervezeti és eljárási viszonyaiban is nagy szabadságot ad, a törvényi szabályozás csupán a helyi szintű jogalkotás rendjét szabályozza, illetve nagyon általános keretjelleggel meghatározza a belső szervezeti viszonyok egyes fő szabályait, úgy, hogy ezek részletes rendezését, munkamegosztási és belső eljárási szabályait meghagyja az *önkormányzat statútuma* (alapító okirata) számára. Így az egyes *gminán*, *powiaton* vagy *województwón* belül a települések méretükhöz, lakosság számukhoz, területi adottságaikhoz, gazdasági teljesítőképességükhöz stb. igazíthatják belső viszonyaikat és döntéshozatali folyamataikat.¹⁰ A *województwók* felhatalmazottsága ebben a körben korlátozottabb, belső szervezetük szigorúbb szabályok mellett épül fel, tekintettel arra, hogy az államigazgatás és kormányzat képviselőit is ellátják. A szabályozás alapjául minden esetben a statútum szolgál, amelyet az önkormányzat jogszabály formájában fogad el. A statútum az alapító okirat, szervezeti és működési szabályzat és az ügyrend keveréke, az önkormányzat működésének alapvető kérdéseit szabályozza nagy részletességgel. Egyebek mellett tartalmazza az egyes szervek feladatainak és hatásköreinek meghatározását, a belső szervezeti rend leírását, ideértve az egyes szervezeti egységek (például fenntartott intézmények, gazdasági társaságok) önkormányzathoz való viszonyát. Ilyenformán önkormányzat és önkormányzat közt, terület- és országrészekről függően, jelentős eltérések mutatkozhatnak a belső szervezeti viszonyok és döntéshozatali eljárások ügyeiben. A statútumot az önkormányzat testületi szerve fogadja el egyszerű többséggel, érvényességi feltétele a *województwo* hivatalos lapjában történő közzététel.

¹⁰ CZUDEK-KOZIEL 2012. Elérhető: www.centrumpp.org/wp-content/uploads/2014/01/2012_analyza-verejna-sprava-pl.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 20.)

1.3.2. Önkormányzattípusok

A *gmina* a lengyel önkormányzati rendszer alapegysége, több települést magában foglaló önkormányzati egységet jelent, azaz körzetközpontokban megszervezett önkormányzatokról beszélhetünk. A gminának *három típusa különböztethető meg*:

- *gminy wiejskie*, azaz a községi gminák, amelyeket kistelepülések és ezek központja alkot; a lengyelországi gminák 64%-a ilyen;
- *gminy wiejsko-miejskie*, azaz községi-városi gminák, amelyeket egy város és a környező községek alkotnak; ez megközelítőleg 24%; továbbá a
- *gminy miejskie*, azaz a városi gminák, amelyek közigazgatási területét egy város alkotja; ez 12%.

A *gminák* jogállását az alkotmány rögzíti, és külön törvényben¹¹ szabályozott. Varsó különleges jogállású, 18 kerületre van felosztva, amelyek mindegyike önálló önkormányzattal rendelkezik. A *gmina*, mint az állandó lakhellyel rendelkező polgárok közössége, jogi személynek minősül. A *gmina* polgárai közvetett vagy közvetlen módon gyakorolhatják az önkormányzathoz való jogukat. A *gmina* fő funkciója az állampolgárok alapszintű közszolgáltatásokkal való ellátása mind önkormányzati, mind államigazgatási feladatkörben.

A járási szinten működő *powiatok* olyan feladatok ellátására hivatottak, amelyek túlmutatnak az egyes *gminák* közigazgatási területén, de ellátásukra szükség van. Idesorolhatók például a közrend védelmével, közoktatással kapcsolatos, közegészségügyi, környezetvédelmi, közlekedésügyi vagy munkanélküliség megelőzésével kapcsolatos feladatok. A *powiat* feladat- és hatásköreit önkormányzati, illetve államigazgatási ügyekben törvény jelöli ki. A rendszer különleges önkormányzattípusaként jellemezhetők a járási önkormányzati (*powiati*) jogállással rendelkező városok. E jogállás megítéléséhez több feltétel teljesítése szükséges, alapfeltétel, hogy a lakosságszám meghaladja a 100 ezer főt.

A *województwók* (regionális önkormányzatok) önkormányzati szempontból alapvető jelentőségűek. A *województwo* testületi szervei a közgyűlés (*sejmik*) és a bizottság (*zarząd*), amelyek az önkormányzati hatáskörgyakorlásért és közfeladat-ellátásért felelnek. Ez utóbbiak közé sorolhatók mindenekelőtt a közegészségügyi feladatok, oktatás, munkaerőpiac, a régió stratégiai fejlesztésével kapcsolatos feladatok. A közfeladatok területén olyan esetekben járnak el, amelyeket a *gminák* vagy *powiatok* nem tudnak ellátni, mint például a kórházak és egészségügyi intézmények fenntartása vagy az autópálya-hálózat kezelése.

Az önkormányzati feladatellátás és közszolgáltatások körében fontos szerepet töltenek be továbbá az önkormányzati társulások, amelyek többretű tevékenységet biztosítanak. A lengyel rendszerre jellemző, hogy az önkormányzati feladatellátás jelentős része társulási formában valósul meg, ez bevett és gyakori jelenség a lengyel önkormányzati igazgatásban. Megjelenhetnek mind a *gmina*, mind a *powiat* szintjén. Az önkormányzati társulásban történő feladatellátás kapcsán fontos megemlíteni még, hogy a szabályozás értelmében az önkormányzati feladat- és hatásköröknek nem csupán horizontális vagy vertikális megállapodásos alapú delegációja lehetséges az egyes önkormányzatok közt, hanem önkormányzati rendeletben történő vertikális hatáskör-telepítésre is van lehetőség

¹¹ A települési önkormányzatokról szóló törvény (1990). Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95.

(például a *województwo* rendeletében bizonyos önkormányzati feladatellátást meghatározott *powiatokra* vagy önkormányzati társulásokra delegál).

2. Feladatmegosztás és hatáskörök az önkormányzatok és az államigazgatás közt

2.1. Csehország

2.1.1. Önálló hatáskör: önkormányzati feladat- és hatáskörök

Az önkormányzati feladat- és hatáskörök pozitív, általános meghatározását a települési önkormányzatokról szóló törvény adja, amelynek értelmében önálló hatáskörbe azok az ügyek tartoznak, amelyek intézése a település vagy a település polgárai érdekében történik, feltéve, hogy:

- ezeket a feladat- és hatásköröket nem a megyei önkormányzatok gyakorolják;
- nem államigazgatási feladat- és hatáskörben ellátott feladatokról van szó, vagy olyan ügyintézésről, amely az államigazgatási szervek kizárólagos hatáskörébe tartozik; továbbá
- minden olyan ügy, amelyet az önkormányzattörvény kifejezett rendelkezése alapján az önkormányzat önkormányzati feladat- és hatáskörében intéz.

Az önkormányzati feladat- és hatáskör ellátása viszonylatában továbbá érvényes, hogy az ilyen ügyek normatív szabályozására a települési önkormányzatok úgynevezett kötelező érvényű rendeleteket alkothatnak (önkormányzati hatáskörben hozott önkormányzati rendeletet). Az ilyen önkormányzati rendeletek megalkotása történhet eredeti és származékos jogalkotói felhatalmazottság alapján is. A települési önkormányzatokról szóló *törvény különbséget tesz azok között az önkormányzati rendeletek között, amelyeket önkormányzati hatáskörben hoznak, illetve azok között, amelyeket államigazgatásban*. A két típus egymástól mindenekelőtt megnevezésében,¹² normahierarchiai besorolásában, megalkotásuk módjában és a felettük gyakorolt felügyeletben különbözik. Az önkormányzati hatáskörben megalkotott önkormányzati rendeleteknek az alkotmánnyal és a törvénnyel kell összhangban lenniük, míg az államigazgatási hatáskörben megalkotott önkormányzati rendeleteknek a további, alacsonyabb szintű jogszabályokkal is. Ezen túl az önkormányzati feladat- és hatásköreállítás egyéb, nem normatív tevékenységei (azaz a rendeletalkotáson kívül minden egyéb tevékenység vagy aktus) esetén azoknak alacsonyabb szintű jogszabályoknak is meg kell felelniük.

2.1.2. Átruházott hatáskör: államigazgatási feladat- és hatáskörök

Az államigazgatási feladat- és hatáskörök ellátásának alapja az átruházott hatáskörben hozott önkormányzati rendelet. Ezek a rendeletek mindenekelőtt abban különböznek az önkormányzati feladat- és hatáskörben alkotottaktól, hogy ilyen esetekben az önkormányzatok

¹² *Všeobecně závazná vyhláška, illetve nařízení.*

kizárólag származékos jogalkotói hatáskört gyakorolnak (tehát az ilyen rendeletek megalkotásához kifejezett törvényi felhatalmazás szükséges az adott ügytípusra vonatkozóan).

A jognak való megfelelés szempontjából az ilyen rendeleteknek a törvényen túl egyéb, alacsonyabb szintű jogszabályok rendelkezéseinek is meg kell felelniük, és végezetül az ilyen rendeleteket nem a képviselő-testület, hanem a települési önkormányzat tanácsa alkotja meg.

Az államigazgatási feladat- és hatáskörök ellátása kapcsán az önkormányzatok, törvény kifejezett felhatalmazása alapján, mint közvetett államigazgatás-gyakorlók jelennek meg. Az államigazgatási feladatellátás bizonyos szempontból szigorúbb feltételrendszert állít fel az önkormányzatok számára, az átruházothatáskör-ellátás a gyakorlatban sokkal megterhelőbb az önkormányzatok számára, mint az önállóhatáskör-gyakorlás. Az államigazgatási feladatellátás kapcsán az önkormányzatoknak nemcsak a jogszabályok rendelkezéseinek kell megfelelniük, hanem az államigazgatási tevékenységet befolyásoló egyedi döntéseknek is, mint például a kormányhatározatoknak, központi szervek által kiadott módszertani útmutatóknak stb.

Továbbá, *az államigazgatási feladat- és hatáskörök címzettje a községi hivatal* (a települési önkormányzat hivatala), *amelynek felügyeleti szerve a megyei hivatal* (a területi önkormányzat hivatala). Ebben az esetben egy hagyományos felügyeleti, az államigazgatásra jellemző, *alá-fölé rendeltségi viszony* alakul ki, amelyben a megyei hivatalok mint felügyeleti szerv és fellebbviteli fórum (hatósági ügyekben) jelennek meg. A megyei hivatalok feladatai itt az adott megyéhez tartozó települési önkormányzatokra terjednek ki, tárgyában viszont a felügyeleten túl a megyei hivatalok államigazgatási feladatai közé tartozik a módszertani és szakmai segítségnyújtás is. *Az államigazgatási feladat- és hatáskörrelátással összefüggésben minden települési és területi önkormányzat költségvetési hozzájárulásra jogosult*, miközben az átruházothatáskör-ellátás tekintetében a szabályozás három szintjét különbözteti meg a települési önkormányzatoknak:

- általános községi hivatalok,
- megbízott községi hivatalok és
- kiszélesített hatáskörű önkormányzatok

(vagy más megfogalmazásban I., II. vagy III. szintű önkormányzatok).

Általános hatáskörű önkormányzati hivatali feladatokat minden települési önkormányzat ellát. Ez jelenti az államigazgatási feladatellátás alapszintjét (*I. szintű önkormányzatok*). Ide olyan feladatok sorolhatók, mint például a lakosság-nyilvántartás; tűzvédelemmel kapcsolatos helyi feladatok; választások szervezése; gyülekezési joggal kapcsolatos feladatok; állami nyilvántartási okból történő közhiteles adatszolgáltatás (tulajdoni lapok, erkölcsi bizonyítványok, cégbírósági kivonatok és hasonlók, úgynevezett CzechPOINT-ok). Ezenfelül az I. szintű önkormányzatok anyakönyvezéssel kapcsolatos és építési hatósági feladatokat is elláthatnak, ehhez azonban külön felhatalmazás szükséges. Ezekben az esetekben az önkormányzatok kizárólag saját közigazgatási területük vonatkozásában biztosítják a feladatellátást.

A *II. szintű önkormányzatok* (vagy úgynevezett megbízott községi hivatalok) államigazgatási feladatellátás tekintetében más önkormányzatok közigazgatási területére kiterjedően is látnak el feladatokat, ezt általában az adott önkormányzat körzetközponti jellege indokolja. Ebben az esetben az I. szintű államigazgatási feladatellátást csak saját közigazgatási területére vonatkozóan gyakorolja, a II. szintű feladatellátást viszont más települési önkormányzatok irányába is. A II. szintű községek száma 388, ugyanakkor 205

község esetében III. szintű feladatellátásról is szó van, így azoknak a községeknek a száma, ahol kizárólag II. szintű feladatellátás történik: 183. Idetartozik az olyan feladatok ellátása, mint környezet- és tájvédelem; választások lebonyolításával és a választásokkal kapcsolatos ügyek vagy katasztrófavédelem.

Az államigazgatási feladatellátás legmagasabb szintjét jelenti a *III. szintű önkormányzatok* tevékenysége. Hagyományosan idesorolhatók például a szabálysértési eljárások intézése; személyazonossági vagy vezetői igazolványok, jogosítványok kiadása; útlevelek kiadása; egyéni vállalkozói engedélyek kiadása, illetve további, törvény által telepített feladatok. Ezeket a feladatokat a III. szintű önkormányzatok kiterjesztett illetékességgel látják el az igazgatási területükön és az ezen belül található települési önkormányzatokkal szemben/száma. A számuk: 205.¹³

2.1.3. Az önálló és átruházott hatáskörök elkülönítése

Az önálló és átruházott hatáskörök közti viszony fő szabálya az, hogy amennyiben törvény az adott feladat- és hatáskör telepítésekor kifejezetten nem rendelkezik arról, hogy államigazgatási feladat- és hatáskör telepítéséről van szó, úgy az önkormányzati hatáskörbe fog tartozni. Másképpen tehát, *ha a jogalkotó a hatásköri szabályoknál nem jelöli meg kifejezetten, hogy átruházott hatáskört telepít, úgy önálló hatáskörrel van szó.*

2.2. Szlovákia

Az államigazgatási és önkormányzati feladat- és hatáskörök viszonyának fő szabálya értelmében, *ha törvény az önkormányzat hatásköreinek szabályozásánál nem rendelkezik arról, hogy átruházott hatáskör gyakorlásáról van szó, akkor érvényes, hogy a hatáskör gyakorlására önkormányzati hatáskörben kerül sor.* Ezt egészíti ki aztán a polgármester és képviselő-testület munkamegosztási szabálya, amelynek értelmében *a polgármester dönt minden olyan, az önkormányzat igazgatásával kapcsolatos ügyben, amelyet a törvény vagy a község statútuma (alapító okirata) nem utal a képviselő-testület kizárólagos hatáskörébe.*

2.2.1. Önálló hatáskör: önkormányzati feladat- és hatáskörök

Az önkormányzati feladatellátáson belül kialakítható az ügyeknek egy olyan köre, amelyekben *a képviselő-testület kizárólagos jogkörben jár el.* Idesorolhatók az önkormányzat szempontjából kiemelt, alapvető jelentőségű ügyek, amelyeket a testület nem delegálhat tovább, azaz *ezek a hatáskörök képezik az önkormányzati feladat- és hatáskörellátás magját.*

¹³ Ez a szám magasabb, mint az államigazgatási eljárások száma, amelyek esetében Csehország területe 76 járásra tagozódik, Prága kivételével, amelynek területi közigazgatási beosztása különleges. Az általános hatáskörű államigazgatási járási hivatalok megszüntetésére Csehországban 2002-ben került sor, jelenleg területi szinten különös hatáskörű dekoncentrált államigazgatási szervek működnek.

Önkormányzati ügyekben *a hatáskör-telepítés törvényben, vagy pedig a község alapító okiratában történik*, és nem érintheti a polgármester kizárólagos hatáskörébe tartozó feladatellátást.

A hatáskör-telepítés a kizárólagosság módszerével dolgozik: ennek értelmében ugyanazt a hatáskört két önkormányzati vagy képviselő-testületi szerv egyidejűleg, párhuzamosan, de kiegészítő jelleggel sem gyakorolhatja (azaz a hatáskört mindig az látja el, akihez telepítették; ad hoc jellegű hatáskör-átruházás vagy hatáskörelvonás tilos), kivéve a polgármester szubszidiárius hatáskörgyakorlását abban az esetben, ha az adott hatáskör nincs a képviselő-testülethez utalva. Továbbá fontos megemlíteni azt is, hogy önálló hatáskörben a polgármesternek is léteznek kizárólagos feladat- és hatáskörei, amelyeket a képviselő-testület nem vonhat el.

A képviselő-testület a fenti szabályokkal összhangban minden, az önkormányzat létrehozására vonatkozó alapvető kérdést magához vonhat, ennek viszont normatív módon kell megtörténnie az önkormányzat alapító okiratában vagy rendeletében. További korlátozás, hogy a képviselő-testület rendelkezési joga *kizárólag az alapvető kérdések szabályozására vonatkozik, és nem* az olyan ügyek intézésére, amelyek *a napi ügyvitellel* vannak kapcsolatban.

A képviselő-testület mellett az önkormányzati hatáskörben a polgármester is eljárhat. Tekintettel a feljebb leírtakra, a polgármesterhez való feladat- és hatáskör-telepítés két módon történhet meg: egyrészt a törvény kifejezett rendelkezése alapján (ezekbe az ügyekbe a képviselő-testület semmilyen körülmény közt nem avatkozhat bele), másrészt pedig a polgármester szubszidiárius hatáskörgyakorlását illetően (azaz ide tartozik minden olyan ügy, amely nem tartozik a képviselő-testület kizárólagos feladat- és hatáskörei közé). Az is tény, hogy ebben az esetben sem vonhat magához mindent a képviselő-testület (lásd az előző bekezdésben az önkormányzat létrehozására vonatkozó alapvető kérdést).

2.2.2. Átruházott hatáskör: államigazgatási feladat- és hatáskörök

Az önkormányzatok és az államigazgatás viszonyaira a kevert modell a jellemző, azaz hogy *a települési és területi önkormányzatok jelentős számú feladatot vállalnak át az államigazgatási szervektől*. A hatáskörök megosztása az államigazgatás és az önkormányzatok közt nem annyira egysíkú, mint Csehország esetében, ahol alsóbb területi szinteken gyakorlatilag nem is vagy csupán nagyon kisszámú államigazgatási szerv működik, s ezáltal az elsőfokú államigazgatási hatáskörök gyakorlói a települési önkormányzatok. A szlovák modell egyidejűleg épít a területi államigazgatás általános hatáskörű szerveire, amelyek járási igazgatási szinten működnek, és a települési önkormányzatok szerveire, tiszteletben tartva a már említett szubszidiaritás elvét. Az önkormányzatok államigazgatási feladatellátásában is megjelennek hangsúlyos feladatok, mint például az anyakönyvezési, építésügyi hatósági, közoktatási (az óvodák, iskolák fenntartói a települési, míg a középfokú oktatási intézmények fenntartói a területi önkormányzatok) vagy közegészségügyi feladatok. Az államigazgatási feladatok ellátására az önkormányzatok költségvetési támogatásra jogosultak.

Szervezetileg az átruházott hatásköri feladatok ellátásáért a települési önkormányzat hivatala a felelős, a hatáskör címzettje pedig a polgármester – így a polgármesternek is kettős szerepe van, attól függően, hogy önkormányzati vagy államigazgatási hatáskörben

jár el. Az államigazgatási hatáskör gyakorlása kapcsán a felügyeleti jogköröket a területi önkormányzatok hivatalai látják el.

2.2.3. Az önálló és átruházott hatáskörök elkülönítése

Önkormányzatokra törvényben átruházhatók egyes államigazgatási feladatok, ha ezek teljesítése ilyen módon észszerűbb és hatékonyabb. Az államigazgatási feladatok ellátását a kormány irányítja és ellenőrzi. Államigazgatási hatósági ügyekben hozott egyedi döntések esetén az önkormányzat a törvényeknek és egyéb jogszabályoknak megfelelően jár el, nem hatósági ügyekben a jogszabályokon túl a kormányhatározatok, illetve a minisztériumok és egyéb központi államigazgatási szervek belső normatív aktusai is irányadók számára.

A szabályozás különbséget tesz az önálló hatáskörben és az átruházott hatáskörben hozott önkormányzati rendeletek közt. Az államigazgatási hatáskört érintő rendeletalkotáshoz való jog származékos jogalkotási felhatalmazottságon alapul, törvényi felhatalmazással és törvényben meghatározott terjedelemben bocsáthat ki rendeleteket. Az ilyen rendelet nem ütközhet az alkotmány, az alkotmánytörvények, a törvény szerinti módon ratifikált és kihirdetett nemzetközi szerződések, a törvények, a kormányrendeletek, a minisztériumok és egyéb központi államigazgatási szervek általános érvényű előírásainak rendelkezéseibe. Önkormányzati feladat- és hatáskörben alkotott rendeletek esetén az alkotmánynak és törvényeknek való megfelelés van előírva.

2.3. Lengyelország

2.3.1. Az önkormányzati és államigazgatási feladatellátás alapjai

A közigazgatás „végrehajtói” lehetnek maga az állam, az államigazgatási szervezetei által, valamint közjogi korporációk (ilyeneknek tekinthetők a helyi és funkcionális önkormányzatok), illetve más, közügyek intézésére felhatalmazott jogalanyok (akár magánjogi megalapozottságúak is).¹⁴

A lengyel szabályozásban így a következő szervezetek végezhetnek közigazgatási tevékenységet:

- a) Az állam közvetlen közigazgatását sokszor úgy jellemzi a szakirodalom, hogy minden közérdekű tevékenység idesorolható, amely nem tartozik a törvényhozás és igazságszolgáltatás hatalmi ágaiba. A *saját (államigazgatási) szervezetek* útján ellátott közigazgatásban részt vehetnek: az államigazgatás központi szervei (kormány és miniszterelnök; a kormány tagjai; központi hivatalok, valamint az államigazgatás atipikus szervei¹⁵) és az államigazgatás területi szervei (a województwo államigazgatási szervei mint általános hatáskörű területi szervek; specializált ellenőrzési szervek; biztonsági szolgálatok – tűzoltóság, rendőrség, dekoncentrált területi államigazgatási szervek).

¹⁴ CZUDEK–KOZIEL 2012.

¹⁵ Gyakorlatilag az autonóm államigazgatási szervek köre és néhány különleges jogállású szerv.

- b) A *közjogi korporációk*, mindenekelőtt a helyi és a funkcionális önkormányzatok (például kamarák).
- c) *Magánjogi jogalanyok* rendszerint a közszolgáltatások nyújtásánál kaphatnak szerepet (hatósági vagy más, a közigazgatás magjához tartozó tevékenység nem delegálható rájuk). Ebben az esetben a szolgáltatás nem veszíti el közjogi jellegét, ami azt jelenti, hogy a szolgáltatónak közjogi alapú többletkötelezettséget kell vállalnia, ennek ellentételezéseként viszont pénzügyi támogatásra jogosult.

Ahogy kitűnik, a *helyi önkormányzatok tehát saját tevékenységükön túl államigazgatási feladatokat is elláthatnak*. Jogállásuk ebben az esetben ugyanolyan kettősséget mutat, mint a hazai szabályozás esetén, azaz önkormányzati hatáskörben önállóak, függetlenek, és nem utasíthatóak az államigazgatás által, míg államigazgatási feladatkörben ezt a független státuszukat elvesztik. Az államigazgatási feladatok telepítése ágazati törvény felhatalmazása vagy annak kifejezett rendelkezése alapján történhet. Az államigazgatási feladatok ellátásával kapcsolatban az önkormányzat költségvetési hozzájárulásra jogosult, a feladatellátás az államigazgatásnak való alárendeltségben működik. Az utóbbi évekre jellemző folyamat Lengyelországban az államigazgatási feladatok területi és funkcionális önkormányzatokra való telepítése.

Az önkormányzati hatáskörök egyes önkormányzatok közti megosztása kapcsán az alkotmány annyit ír, hogy a gmina minden olyan feladatot és hatáskört gyakorol, amely nincs a powiatra vagy a województwóra *rábízva*. A *konkrét* hatáskör-telepítés itt is jogszabályok útján történik, tiszteletben tartva azt, hogy minden önkormányzat (függetlenül területi szintjétől) alapjogaiban egyenlő.

2.3.2. *A wojewoda szerepe az államigazgatási feladatok regionális ellátásában és önkormányzatokhoz való viszonya*

A helyi önkormányzatok államigazgatási feladatellátása a gminák és powiatok esetében meglehetősen széles körű, regionális szinten viszont a feladatellátás megoszlik a regionális önkormányzat és az úgynevezett *urząd wojewódzki* közt, amely mind regionális, mind járási szinten meghatározó szerepet tölt be az államigazgatás működésében. Az *urząd wojewódzki* a (lengyel) kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve, és fontos szerepet tölt be az államigazgatás és önkormányzatok viszonyrendszerének kialakításában. Vezetője a *wojewoda*, aki a központi kormány közvetlen képviselője. Mint ilyen felel a kormányzati politikák regionális szinten történő érvényesítéséért, a regionális államigazgatási feladatok ellátásáért és kontrolljáért, illetve biztosítja az önkormányzatok feletti törvényességi felügyeletet. A *wojewodát* a miniszterelnök nevezi ki a közigazgatási ügyekért felelős miniszter javaslatára, a megbízás a kormány megbízási idejéhez kötött. Tevékenységében egyenesen a miniszterelnöknek van alárendelve, s mint ilyen az adott régióban a legfontosabb államigazgatási szerv, nagyon széles jogkörökkel rendelkezik: az államigazgatás bármely ágazatába beleavatkozhat a województwo közigazgatási területén. A wojewoda jogállása gyakorlatilag a hazai kormány megbízottának, az *urząd wojewódzki* jogállása pedig a megyei és fővárosi kormányhivatalokénak felel meg.

Összegezve a wojewoda:

- a) a kormány közvetlen képviselője a województwóban;
- b) a központi államigazgatási szervek területi kirendeltségeinek (is) főlérendelt;
- c) a helyi önkormányzatok felügyeletéért felelős;
- d) államigazgatási hatósági ügyekben a közigazgatási eljárásrend szerinti fellebbviteli szerv; valamint
- e) képviseli az államkincstárt.

3. Az önkormányzatok belső szervezeti rendje

3.1. Csehország

Az állampolgárok a helyi önkormányzati választásokon csak a települési képviselőket (vagy a megyei közgyűlés tagjait) választják közvetlenül, minden egyéb más önkormányzati szerv a képviselő-testület általi legitimációval rendelkezik. Csehországban nincs közvetlen polgármester- vagy megyeelnök-választás.

Az önkormányzat belső szerveinek felsorolását a törvényi szabályozás adja meg azáltal, hogy az egyes szervek megnevezésükben (is) eltérhetnek, attól függően, hogy faluról, nagyközségről, városról vagy statutáris városról, esetleg magáról a fővárosról van-e szó. A továbbiakban – az egyszerűség végett – az általános megjelöléseket fogjuk használni, így tehát a képviselő-testület mellett az önkormányzat további szervei a községi tanács (*rada obce*), a polgármester (*starosta obce*), a községi hivatal (*obecní úřad*), illetve különös községi szervek (*zvláštní orgány obce*). Ez utóbbinak minősül például a községi rendőrség (*obecní policie*) vagy olyan bizottságok (*komise*), amelyek államigazgatási feladat- és hatáskört látnak el.

3.1.1. Képviselő-testület

A képviselő-testület a legfontosabb, testületi formában megszervezett önkormányzati szerv, létszáma (5–55 fő) az adott település lakosságszámától függően alakul. A települési képviselő mandátumát megválasztásával nyeri el. A képviselő-testület szükség szerint ülészik, azonban legalább háromhavonta egy alkalommal. Üléseit a polgármester hívja össze és vezeti (akinek szavazati joga van, tekintettel arra, hogy települési képviselő is egyben). A képviselő-testület ülései nyilvánosak, fő szabály szerint nyílt szavazással dönt, részletes működési szabályait a képviselő-testület ügyrendje szabályozza.

A képviselő-testület az önkormányzati feladat- és hatáskörök elsődleges címzettje, kizárólagos hatáskörébe tartozik mindenképp az önkormányzati költségvetés elfogadása, költségvetési és egyéb, szervezeti egységek létrehozása, általános érvényű rendeletek elfogadása, a községi tanács, polgármester és polgármester-helyettesek választása, községi rendőrség létrehozása. Abban az esetben, ha az adott önkormányzatnál nem működik községi tanács, az államigazgatási feladat- és hatáskörben alkotott rendeleteket is a képviselő-testület

fogadja el. A képviselő-testület dönt továbbá minden fontosabb vagyonkezelési kérdésben: ezekben az esetekben feladat- és hatásköreit a községi tanáccsal megosztva gyakorolja, minden esetben érvényes azonban, hogy önkormányzati vagyon elidegenítése kizárólag képviselő-testületi határozat alapján lehetséges.

A *képviselő-testület bizottságokat* (ügynevezett *výbor*) hozhat létre, mint javaslattevő és ellenőrző szerveket, amelyek a testület munkáját segítik. A szabályozás értelmében pénzügyi és ellenőrző bizottság (amely a költségvetés előkészítésével, ellenőrzésével, illetve a képviselői vagyonyilatkozatok vizsgálatával foglalkozik) létrehozása kötelező.

3.1.2. Községi tanács

A községi tanács (ügynevezett *obecní rada*) az önkormányzati feladat- és hatáskörben eljáró, *végrehajtó szerv, működéséért a képviselő-testületnek felel*. Államigazgatási feladat- és hatáskörben a tanács csak akkor járhat el, ha erre törvény kifejezett lehetőséget ad. Azokban az önkormányzatokban, ahol községi tanácsot nem választanak (a képviselő-testület létszáma nem haladja meg a 15 főt), a tanács feladat- és hatásköreit a polgármester gyakorolja. A községi tanács tagjait a képviselő-testület választja saját soraiból, a polgármester és alpolgármester kötelezően tagja. A tanács létszáma mindig páratlan, 5 és 11 fő között. Ülései zártak.

A tanács hatáskörébe tartozik az államigazgatási hatáskörben kiadott önkormányzati rendeletek megalkotása (azaz államigazgatási hatáskörben normatív közigazgatási aktust alkothat, jogalkotói hatásköre származékos), a községi hivatal belső szervezetének meghatározása, a községi hivatal működésének szervezése és ellenőrzése, miközben vagyonkezelésre vonatkozó jogosítványai is lehetnek (a jogszerű és rendeltetésszerű vagyonkezelésért felel). Amennyiben törvény nem írja elő önkormányzati feladat- és hatáskörben a képviselő-testület eljárását, úgy azokban az ügyekben a tanács jár el. A községi tanács saját munkáját segítő szerveket, komissziókat hozhat létre (ügynevezett *komise*).

3.1.3. Polgármester

A polgármester az önkormányzat *törvényes képviselője*, a képviselő-testület választja és hívja vissza saját soraiból egyszerű többséggel. Tevékenységéért a testületnek felel: *jogállása gyenge, legitimációja közvetett*. A polgármester nevezi ki a községi hivatal vezetőjét (*tajemník úřadu* – szó szerint: 'a hivatal titkárát') a megyei hivatal vezetőjének (ředitel krajského úřadu – szó szerint: 'a megyei hivatal igazgatójának') egyetértésével. A megyei hivatal vezetőjének kinevezéséhez a belügyminiszter egyetértése szükséges. Feladatellátás tekintetében a polgármester végrehajtó szerv, saját mérlegelése alapján a képviselő-testület döntéseit felül nem írhatja, azokat nem változtathatja meg. Egyetlen lehetősége a községi tanács határozatainak felfüggesztése, amelyet ezután a képviselő-testület elé terjeszt jóváhagyásra vagy elutasításra.

3.1.4. Önkormányzati hivatal

A községi hivatal (illetve a megyei hivatal) az önkormányzat *döntés-előkészítő és -végrehajtó hivatali szervezete önkormányzati feladat- és hatáskörökben, s egyidejűleg az államigazgatási feladat- és hatáskörök kiemelt gyakorlója*. Belső szervezetéről a községi tanács dönt, amely a hivatal SZMSZ-ét hagyja jóvá. A hivatal kötelező, törvény által előírt szervei: a polgármester, alpolgármester és a hivatalvezető, továbbá a hivatali alkalmazottak.

A községi hivatal egyszemélyes vezetés alatt álló, azaz hivatali formában megszervezett közigazgatási egység. Vezetője *a hivatalvezető, aki a hivatal vezetéséért, szakmai munkájának minőségéért, a belső ellenőrzéséért és törvényes működéséért felel*. A községi hivatalok vezetőjét megosztott kinevezési jogkörben nevezi ki a polgármester az illetékes megyei hivatal vezetőjének egyetértésével, hasonlóan ehhez a megyei hivatal vezetőjét a megyei önkormányzat elnöke nevezi ki a belügyminiszter egyetértésével. Így az államigazgatási szervek is lehetnek bizonyos (bár elég korlátozott) ráhatással a területi és helyi államigazgatási feladatok biztosításáért felelős személyzetre. Hivatalvezető kinevezése kötelező minden megyei önkormányzat esetében, illetve azokban a községekben, ahol II. vagy III. szintű önkormányzatok működnek.

Tevékenységét illetőleg klasszikus hivatali feladatokat lát el önkormányzati hatáskörben. A hivatal fő feladata a képviselő-testületi döntések előkészítése és végrehajtása, ideértve a testületi ülések előkészítését, lebonyolítását és az ezzel kapcsolatos adminisztrációs feladatok ellátását. Államigazgatási hatáskörök esetén pedig ezek legfőbb letéteményese és végrehajtója.

3.2. Szlovákia

Az állampolgárok települési önkormányzásban való részvételét a szlovák alkotmány három módon tételezi:

- a) közösség lakóinak gyűlésein;
- b) helyi népszavazással; illetve
- c) a települési önkormányzatok választott szervein keresztül.

A két előbbi a közvetlen, az utóbbi – c) pontban nevesített – a közvetett helyi hatalomgyakorlásnak a módozata. A közvetett hatalomgyakorlás az önkormányzat szervein keresztül valósul meg, amelyek a képviselő-testület és a polgármester. A területi önkormányzatok esetében az alkotmány az állampolgárok részvételének csupán két módját különíti el, a helyi népszavazást és a közvetett hatalomgyakorlást.

A szlovákiai önkormányzatok belső szervezetében a dualista modell érvényesül, amely a polgármester és a képviselő-testület egyenrangú viszonyára épít, ahol az önkormányzati hatalmat és feladatokat egymás közt megosztva gyakorolják. E két szerv közti elvi munkamegosztási szabály olyan, a képviselő-testület joga a helyi jogszabályalkotás és a stratégiai, koncepcionális döntések meghozatala; a polgármester (megyeelnök) elsődlegesen mint végrehajtó szerv emelhető ki.

A szlovák szabályozás a közvetlen polgármester- és megyeelnök-választás mellett tette le a voksát, ebből kifolyólag a polgármester/megyeelnök jogállása kifejezetten erős. Az elmúlt pár évtized tapasztalataiból leszűrhető, hogy a mindennapi gyakorlatban a polgármester tényleges helyzete vált erősebbé a testület rovására, mindannak ellenére, hogy a szabályozás a képviselő-testületnek nagyon széles kizárólagos jogköröket biztosít. Ugyanakkor látható, hogy a felállított fékek és ellensúlyok rendszerében a testület kevés tényleges jogosítvánnyal rendelkezik a polgármester irányában, míg az úgynevezett polgármesteri vétó egy hatékony módszer a testület által hozott határozatok felfüggesztésére vagy akár megszüntetésére. Erre a tendenciára segített rá az elmúlt években több apróbb jogszabályváltoztatás is, amely bizonyos belső szervezeti kérdésben (például hogy az alpolgármestert a polgármester nevezi ki, és nem a testület választja; a polgármester utasíthatja a főellenőrt bizonyos ellenőrzések-feladatok elvégzésére) tovább erősítette a polgármester jogállását.

3.2.1. Polgármester és képviselő-testület

Az önkormányzati szervek legitimációja közvetlenül az állampolgároktól származik, mind a területi, mind a települési önkormányzatok esetében a képviselő-testület (vagy közgyűlés) tagjait és a polgármestert (megyeelnököt) közvetlenül választják.

Az önkormányzatok belső struktúrája kapcsán a törvényhozó tiszteletben tartja az alkotmány által kialakított *dualista modellt*, amelyben a képviselő-testület és a polgármester egymásnak egyenlő partnerei. A képviselő-testület és polgármester alkotmánybeli nevesítése, mint önkormányzati szerv, tételes és kimerítő:

A törvényhozó az önkormányzatok szerveinek számát nem bővítheti, csökkentheti vagy korlátozhatja, illetve erre maguknak az önkormányzatoknak sincs felhatalmazottságuk (azaz önkormányzati rendelettel új döntéshozó szerveket nem alakíthatnak ki), ahogy arra sem, hogy e szervek kizárólagos hatásköreit helyi jogszabályban módosítsák.

A képviselő-testület és polgármester viszonyában fontos megemlíteni a *fékek és ellensúlyok rendszerét*. A polgármester részéről lehetőség van a képviselő-testületi határozat felfüggesztésére. Erre abban az esetben van lehetőség, ha az adott határozatot a polgármester törvénytörtőnek vagy az önkormányzat számára különösen kedvezőtlennek ítéli meg. A felfüggesztett határozatot a képviselő-testületnek újra kell tárgyalnia, és minősített, az összes képviselő háromötödét jelentő többséggel kell megerősítenie. A polgármester nem függesztheti fel a saját visszahívására irányuló helyi népszavazás kiírását jóváhagyó, illetve a főellenőr megválasztásáról szóló határozatot. A képviselő-testületnek a polgármesterrel szemben alapvetően két fő jogosítványa van. Az első a költségvetés elfogadásával és mérítésének ellenőrzésével kapcsolatos, azaz hogy a költségvetésen keresztül a képviselő-testület korlátozásokat vagy megkötéseket állapíthat meg a polgármesterrel szemben (a gyakorlatban ez meglehetősen áttételes ellenőrzési eszköz, tekintettel arra, hogy a költségvetés jogszerű előkészítése és/vagy módosítása nagyfokú szakmai felkészültséget igényel). A második eset a polgármestert érintő összeférhetlenségi szabályok ellenőrzése (ami szintén nagyon korlátozott lehetőségeket biztosít).

3.2.2. A képviselő-testület szervei

A törvényi szabályozás lehetőséget ad a *képviselő-testületnek* (és a megyei közgyűlésnek) *saját szervek létrehozására* és megszüntetésére, feltéve, hogy ez az önkormányzat működése szempontjából szükséges és hatékony. Ezek *végrehajtó, ellenőrző és tanácsadó szervek* lehetnek, amelyeket állandó vagy ideiglenes jelleggel hoz létre. A települési önkormányzatok esetében ezek mindenekelőtt a községi tanács és bizottságok, a területi önkormányzatok esetében pedig a bizottságok lehetnek (ám nem kizárt más szervek kialakítása sem „eredeti” hatáskörben). Különös törvény felhatalmazása alapján továbbá a képviselő-testületek más szerveket is létrehozhatnak (például községi rendőrség). Konstituálaskor – törvény keretei közt – meg kell határozni az adott szerv feladatait is.

Jellemző, hogy e szervek egyedi döntési jogkörrel nem rendelkeznek: a képviselő-testületi szervek feladatai átruházottak (származékosak), tekintettel arra, hogy az adott feladat eredeti/elsődleges címzettje minden esetben a képviselő-testület.¹⁶ A képviselő-testület szervei jellemzően döntés-előkészítő és tanácsadó szerepet töltenek be, csak nagyon korlátozott esetben van lehetőségük döntési jogosítványokat gyakorolni, ilyenekkel csak a községi tanács rendelkezhet.

3.2.3. Főellenőr

A szabályozás a fenti szerveken túl nevesíti még a főellenőrt (funkcióját tekintve belső ellenőr vagy általános belső ellenőr, úgynevezett *hlavný kontrolór*). A főellenőrt a képviselő-testület választja pályázat útján, 6 éves, határozott idejű időtartamra. A főellenőr egyedi jogállású közalkalmazott.¹⁷ Megválasztásának feltétele a települési önkormányzatok esetében a középiskolai végzettség, a területi önkormányzatok esetében pedig felsőfokú, gazdasági, jogi vagy műszaki szakirányú főiskolai végzettség. Tevékenységéért a képviselő-testületnek felel. *Főellenőr alkalmazása kötelező minden* települési és területi önkormányzat számára, alkalmazható részmunkaidős munkaviszonyban is, illetve több községnél is elláthatja ezt a tisztséget. Foglalkoztatásával kapcsolatban szigorú összeférhetlenségi szabályok érvényesülnek. Feladatait illetően ellenőrzési tevékenysége elsősorban pénzügyi és költségvetési ellenőrzésre terjed ki, de más ellenőrzések végzésére (például önkormányzati rendeletek belső ellenőrzése; képviselő-testületi határozatok jogszerűségének ellenőrzése stb.) és hivatali tevékenységek ellátására is jogosult. Ellenőrzési tevékenysége kiterjed az önkormányzatra, annak szerveire, az önkormányzat által fenntartott vagy alapított intézményekre és gazdasági társaságokra (abban az esetben is, ha az önkormányzatnak csupán vagyoni részesedése van), valamint olyan személyekre, akik bármilyen típusú önkormányzati támogatásban vagy hozzájárulásban részesültek. Ezekben az esetekben mindenekelőtt az önkormányzat költségvetéséből származó pénzügyi hozzájárulások törvényes felhasználását ellenőrizheti.

¹⁶ SOTOLÁR 2003, 152.

¹⁷ SOTOLÁR 2002, 86–89. vagy TEKELI–HOFFMANN 2013, 280.

3.2.4. Az önkormányzat hivatala

Hivatali szervezetet minden önkormányzat fenntart, vezetését közvetlenül a polgármester vagy az általa kinevezett hivatalvezető látja el. (Települési önkormányzatok esetében hivatalvezető kinevezése nem kötelező, a státusz létesítése a képviselő-testület jogköre, kinevezéséről a polgármester dönt egy személyben.¹⁸ Területi önkormányzatok esetén hivatalvezető kinevezése kötelező.)

A hivatal a testület és a polgármester (megyeelnök), illetve a testület által létrehozott szervek munkaszervezete, azok szervezési és adminisztratív jellegű ügyeit látja el, ezen belül mindenekelőtt: biztosítja az önkormányzat szerveinek, a képviselő-testület szerveinek és saját maga iratkezelését; a testület, a községi tanács és a bizottságok számára szakmai háttéranyagokat készít elő; kidolgozza az önkormányzat döntéseinek írásos változatát; végrehajtja a testület rendeleteit, határozatait és az önkormányzat döntéseit. A hivatal szervezeti felépítését a hivatal SZMSZ-e rendezi.

3.3. Lengyelország

3.3.1. Gmina

A *gmina* (azaz települési önkormányzat, viszont a *gmina* is több községet egyesít) testületi formában megszervezett fő döntéshozó szerve a *tanács*, amely a *gmina működésével kapcsolatban* minden kérdésben dönthet, kivéve amelyeket helyi népszavazással kell meghozni. A *gmina választási megbízatása 4 évre szól, létszáma 15 és 45 fő között alakulhat*, a *gmina lakosságszámától függően*. A tanács ülései nyíltak; határozatképes, ha a megválasztott képviselők több mint fele jelen van, döntéseit jellemzően egyszerű többséggel hozza meg, amelyhez a jelen lévő képviselők többségi egyetértő szavazata szükséges.

A tanács kizárólagos hatáskörébe tartozik:

- a) a *gmina* statútumának elfogadása;
- b) a *wójt* (polgármester) javadalmazásának (fizetésének) megállapítása, tevékenysége főbb irányvonalainak meghatározása, valamint a tevékenységéről szóló jelentés jóváhagyása;
- c) a *gmina* pénztárosának (főkönyvelőjének, úgynevezett *skarbnik*) kinevezése és visszahívása a *wójt* javaslata alapján;
- d) jóváhagyni a *gmina* költségvetését és a teljesítéséről szóló jelentéseket;
- e) jóváhagyni a *gmina* területfejlesztési tervét;
- f) gazdasági programok jóváhagyása;
- g) az egyes szervezeti egységek létrehozása és tevékenységének meghatározása;
- h) a *gmina* vagyongazdálkodási kérdéseiben való döntés;
- i) megállapítani, hogy a *wójt* milyen összegig köthet önállóan szerződéseket a *gmina* nevében;
- j) dönteni a helyi adókat és illetékeket érintő ügyekben;

¹⁸ Általában azoknál az önkormányzatoknál van hivatalvezető, amelyek nagyobb létszámmal működnek, így elsősorban a városok esetében.

- k) más önkormányzatokkal együttműködést kialakítani, ideértve a nemzetközi együttműködések is;
- l) tiszteletbeli polgár címet adományozni;
- m) hallgatók és diákok ösztöndíjáról dönteni;
- n) egyéb, törvény által meghatározott ügyekben eljárni.

A tanács továbbá ellenőrzi a wójt és a szervezeti egységek működését, ebből a célból ellenőrző bizottságot hoz létre, amelynek ügyrendjét a tanács fogadja el. A tanács soraiból, titkos szavazással választja meg elnökét és 1-3 elnökhelyettesét. A tanács vezetőségének feladata a tanács munkájának szervezése és az ülések vezetése. A tanácstagok kötelesek a gmina érdekében eljárni, lakossági panaszokat befogadni és azokat a tanács elé terjeszteni. A tanácstagok kötelesek részt venni a tanács, valamint azoknak a bizottságoknak és szerveknek az ülésein, amelyeknek tagjai, továbbá érvényes, hogy a tanácstag nem állhat munkaviszonyban a gminával vagy annak szervezeti egységeivel.

A wójt a gmina egyéni tisztségviselője, törvényes képviselője és végrehajtó szerve, közszereplőnek minősül. Közvetlenül az állampolgárok választják, a megválaszthatóság feltétele a lengyel állampolgárság és a 25. életév betöltése. A választások után a wójtnek bizalmat kell szavazni, ami annyit tesz, hogy a gmina tanácsának meg kell erősítenie őt tisztségében az alakuló ülésen. Ha a tanács nem szavaz bizalmat a megválasztott wójtnek, akkor helyi népszavazást kell kiírni a wójt visszahívásának ügyében. Helyetteseit saját maga nevezi ki.

A wójt a tanács határozatainak végrehajtásán kívül mindenképp:

- a) előkészíti a tanács határozatait;
- b) meghatározza a tanács határozatainak végrehajtási módját;
- c) egyes vagyonezelési kérdésekben dönthet a tanács felhatalmazása alapján;
- d) végrehajtja a költségvetést; valamint
- e) a hivatal alkalmazottaival és a szervezeti egységek vezetőivel szemben munkáltatói jogok gyakorlója.

További feladatai közt megemlíthető például a költségvetés tervezetének előkészítése, tájékoztatási cselekmények a lakosság irányában stb. Tevékenységéért a tanácsnak felel.

A wójt a napi ügyvitel, folyó ügyek biztosításáért felel, és ezekben az ügyekben saját hatáskörben jár el (hogy mi minősül „folyó ügynek” vagy a „mindennapi ügyvitellel” kapcsolatos ügynek, az gmináról gminára változhat). Államigazgatási ügyekben hatáskörök címzettje lehet, továbbá elsőfokú hatósági ügyekben a gmina nevében jár el mint hatóság.

A *gmina titkárát és főkönyvelőjét* a wójt javaslatára a tanács választja. A titkár feladata a gmina hivatali munkájának szervezése és tényleges vezetése a wójt meghatalmazása alapján. A főkönyvelő a pénzügyi és költségvetési végrehajtás és ellenőrzés szakmai biztosítója, a gmina minden kötelezettségvállalásához az ellenjegyzése szükséges.

A gmina különös szerveinek minősülnek a tanács által létrehozható eseti és állandó *bizottságok*. A bizottságok létrehozásáról, tagjai megválasztásának módjáról, feladatairól, hatásköreiről és ügyrendjéről a statútum rendelkezik.

A *gmina hivatala (urząd gminy)* a wójt vezetése alatt álló, klasszikus adminisztratív feladatokat ellátó szerv, funkciója a gmina szervei működésének biztosítása, döntések előkészítése és végrehajtása önkormányzati és államigazgatási ügyekben. Hatáskörök címzettjei

a hivatal alkalmazottai, ügyintézői nem lehetnek, ezek a wójtához vannak telepítve. A hivatal belső szervezetét és munkarendjét a wójt állapítja meg normatív utasításával.

3.3.2. Powiat

A powiat (járási önkormányzat) működésének fő szervei: a tanács (*rada powiatu*) és a bizottság (*zarząd powiatu*).

Mindkét esetben testületi szervekről van szó, amelyek ülései nyíltak. A tanács – hasonlóan, mint a gmina esetében – az önkormányzat jogalkotó és ellenőrző szerve. Legitimációját közvetlenül a powiat választópolgáraitól nyeri el 4 évre. A tanács 15–29 tanácstagot számlálhat. Jogalkotási felhatalmazottsága alapján a tanács jogszabállyal jogokat és kötelezettségeket állapíthat meg a powiat polgárai, gazdálkodó szervezetei (elsősorban tehát a gazdasági társaságok) és más jogalanyok irányába, saját közigazgatási területét illetően.

A tanács kizárólagos jogkörébe tartozik:

- a) a helyi önkormányzati rendeletek, ideértve a powiat statútumát;
- b) a polgármester javaslata alapján kinevezni és visszahívni a powiat titkárát és főkönyvelőjét (skarbnik);
- c) jóváhagyni a költségvetést;
- d) jóváhagyni a gmina területfejlesztési tervét;
- e) egyes szervezeti egységek létrehozása és tevékenységének meghatározása.

A tanács a powiat bármely szervének vagy szervezeti egységének tevékenységét ellenőrizheti. A tanács döntéshozatali eljárásaira ugyanazok a fő szabályok érvényesek, mint a gmina esetében. A tanács soraiból, titkos szavazással választja meg elnökét és 1-2 elnökhelyettesét, e vezetőség feladata a tanács munkájának szervezése és az ülések vezetése. A tanács tagok jogállása megegyezik a gmina tanács tagjaiéval.

A polgármester a powiat egyéni tisztségviselője, törvényes képviselője és végrehajtó szerve, közszereplőnek minősül, a tanács választja saját soraiból (azaz nincs közvetlen választás), hatóságként is eljárhat. A polgármester munkáját a powiat bizottsága (*zarząd*) segíti, amely az önkormányzat testületi formában szervezett végrehajtó szerve. Tagjai a polgármester és helyettese, illetve további tagok, akiket a polgármester javaslatára a tanács választ az alakuló ülésén, a polgármester megválasztásával együtt, az egész választási időszakra; 3-5 tagot számlál. A bizottság megbízatása teljes egészében megszűnik a polgármester tisztségének megszűnésével. A bizottságnak mindenekelőtt döntés-előkészítő, tanácsadó, de döntéshozó szerepe is van, jogállás tekintetében az önkormányzat „kormányának” lehet nevezni.

A powiat titkárát és főkönyvelőjét a polgármester javaslatára a tanács választja. Tevékenységükre és jogállásukra ugyanaz érvényes, mint ami a gmina titkárának és főkönyvelőjének esetében írva volt. Mindkét tisztviselő a powiat hivatali szervezetében (*starostwo powiatowe*) dolgozik, amelyre ugyanaz érvényes, mint a gmina hivatalára, kivéve, hogy belső szervezetét és munkarendjét a bizottság javaslatára a tanács állapítja meg normatív szabályozással.

A komissziók esetében a szabályozás szintén hasonló a gminához, azzal a különbséggel, hogy a powiat kötelezően hozza létre az ellenőrző komissziót (*komisja rewizyjna*), amely

elsődlegesen az önkormányzaton belüli kontroll biztosításáért felel, ezen belül ellenőrzi a bizottság és a powiat szervezeti egységeinek és szervezeteinek működését.

3.3.3. *Województwo*

A regionális önkormányzat is rendelkezik „törvényhozó” szervvel: ez a *közgyűlés* (vagy szejm, lengyelül: *sejmik województwa*), illetve „kormányal”: ez a *bizottság* (*zarząd województwa*). Jogállásukra és működési szabályaikra alapvetően jellemző az, ami a powiat esetében, azzal a különbséggel, hogy a bizottság nagyobb jogosítványokkal rendelkezik.

A *bizottság* testületi formában megszervezett végrehajtó szerv, öt tagot számlál, ezen belül a *marszałek* (megközelítőleg: 'a megyei közgyűlés elnöke'), a marszałekhelyettes (*wicemarszałek*) vagy -helyettesek és további tagok. A bizottság feladatai közé elsősorban a közgyűlés határozatainak végrehajtása, egyes vagyonekezelési és -gazdálkodási feladatok, a költségvetés előkészítése és végrehajtása, a województwo stratégiai-fejlesztési tervének előkészítése, a nemzetközi együttműködési megállapodások jóváhagyása, valamint az önkormányzat hivatali szervezete működési szabályzatának elfogadása tartozik. Jogállását és részletes hatásköri és feladatellátási szabályait a statútum tartalmazza. A bizottság tagja a már említett marszałek, aki – hasonlóan a powiat polgármesteréhez – a województwo egyéni tisztségviselője, törvényes képviselője és végrehajtó szerve. Fontos feladata a hivatal (*urząd marszałkowski*) vezetése, ugyanis a jogszabály a regionális önkormányzatok esetében nem írja elő kötelezően a hivatal titkárnak kinevezését (ez nem azt jelenti, hogy nem lehet kinevezni, csupán nem kötelező). A hivatal adminisztratív feladatokat lát el az egyes önkormányzati szervek irányába, állományába tartozik a főkönyvelő, akinek kinevezése kötelező, jogállására pedig az érvényes, ami a powiat esetében is szabályozott.

4. Az önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet

4.1. Csehország

4.1.1. *A kontroll általában*

A közigazgatás, mint célirányos tevékenység, szükségszerűen magában foglalja működésének kontrollmechanizmusait, amely saját vagy külső szervek útján biztosított.¹⁹ A kontroll lényege az előzetes, folyamatos vagy utólagos megítélés a tényleges és elvárt helyzet közti különbségnek, valamint – szükség esetén – a megfelelő jogkövetkezmények alkalmazása.

Fontos megemlíteni, hogy az önkormányzati vagyone- és költségvetési gazdálkodással összefüggésben is bevezetnek különleges kontrolleszközöket. Ezekben az esetekben különböző szervek és szervezetek lehetnek érintettek, mint az ellenőrzések végrehajtói, így például a területi önkormányzatok hivatalai, a Legfelsőbb Ellenőrzési Hivatal (azaz magyar szóhasználatnál élve: az Állami Számvevőszék) vagy független könyvvizsgáló.

¹⁹ PRŮCHA 2007, 324–325.

Az önkormányzati tevékenység kontrolljában fontos szerepet tölt be az államigazgatási feladat- és hatáskörben végzett *hatósági eljárások jogorvoslati típusú kontrollja*, amelyet a területi önkormányzatok hivatalai látnak el mint felügyeleti szervek. Ezekben az esetekben a cseh közigazgatási (hatósági) eljárásrend keretében megjelenő rendes és rendkívüli jogorvoslati eljárásokról van szó, ahol a felügyeleti szervnek reformatórius jogköre is van. Némileg más esetkört jelent az önkormányzati hatósági ügyek jogorvoslati típusú felügyelete, ugyanis bár ezekben az esetekben is a területi önkormányzatok hivatalai járnak el (azaz nincs azonnali bírósági felülvizsgálat önkormányzati feladat- és hatáskörben hozott hatósági döntés ellen), viszont ebben az esetben a cseh közigazgatási eljárásrend kizárja a reformatórius jogkör gyakorlását a másodfok által.

Ezekről az esetkörökről külön kell kezelni az államigazgatási és önkormányzati feladatellátás és hatáskör-gyakorlás felügyeletét, amely alatt az egyedi és normatív jellegű tevékenység mindenekelőtt törvényességi szempontrendszerű vizsgálata értendő. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete kapcsán a cseh alkotmány állítja fel a szabályozási kereteket úgy, hogy az állam és az államigazgatás a helyi önkormányzatok tevékenységébe törvénysértés észlelése esetén avatkozhat be, törvény által meghatározott módon. A közigazgatási eljárásrend alapján meghozott egyedi hatósági döntéseket törvényességi felügyeleti eljárásban felülvizsgálni nem lehet.

A törvényességi felügyelet keretén belül a cseh szabályozás különbséget tesz az úgynevezett *dozor*, amely mindig egy konkrét közigazgatás aktusra irányul, tehát egy adott közigazgatási tevékenység eredményét ellenőrzi (így mindenekelőtt az önkormányzati vagy államigazgatási feladat- és hatáskörben hozott, nem hatósági egyedi közigazgatási aktusok; képviselő-testületi határozatok; önkormányzati hatáskörben hozott önkormányzati rendeletek; államigazgatási hatáskörben hozott rendeletek, a továbbiakban: mint szűkebb értelemben vett felügyelet), valamint az úgynevezett *kontrola* között, amely nem a közigazgatási aktusokra, hanem az ezeket létrehozó tevékenységre irányul (belső eljárásokra; döntések előkészítésére stb., a továbbiakban: mint tágabb értelemben vett felügyelet).²⁰

4.1.2. Az önkormányzati feladat- és hatáskörök tágabb értelemben vett felügyelete a Belügyminisztérium által

Az önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátásának felügyeletét a Belügyminisztérium látja el (végeredményében ez tekinthető törvényességi ellenőrzésnek is). *Ennek keretén belül a Belügyminisztérium a közjogi jogszabályok betartását ellenőrzi* (a magánjog szabályainak betartására nem terjed ki). A statutáris városok esetében a városi kerületek (amelyek szintén települési önkormányzatnak minősülnek) szűkebb értelemben vett felügyeletét a statutáris város központi hivatala látja el.

A Belügyminisztérium módszertana²¹ szerint az önkormányzati feladat- és hatáskörök szűkebb értelemben vett felügyelete minden települési önkormányzatot érint, ugyanakkor

²⁰ Ez a különbségtétel jogszabályi rendelkezésén alapszik, tehát maga a törvény tesz különbséget a két fogalom között.

²¹ Sborníky odboru veřejné správy, dozoru a kontroly. Elérhető: www.mvcr.cz/odk2/clanek/sborniky-odboru-verejne-spravy-dozoru-a-kontroly.aspx (A letöltés dátuma: 2018. 10. 20.)

leggyakrabban az I. szintű települési önkormányzatok irányában jelenik meg, tekintettel arra, hogy ezekben az esetekben tapasztalhatók a legnagyobb hiányosságok. E típusú felügyelet célja preventív, megelőző jellegű, tekintettel arra, hogy a felügyelet nemcsak a jogsértések feltárására és megállapítására irányul, hanem hangsúlyosan megjelenik benne a hibák elhárításának és a jövőbeni jogszerű magatartás ösztönzésének igénye.

4.1.3. Az államigazgatási feladat- és hatáskörök tágabb értelemben vett felügyelete a megyei hivatal által

Az államigazgatási feladat- és hatáskörök felügyeletét a területi önkormányzatok hivatalai (megyei hivatalok) látják el. Ezekben az esetekben a megyei hivatalok államigazgatási szervként lépnek fel. Statutáris városok a saját kerületeik önkormányzataival szemben saját maguk gyakorolják ezt a típusú felügyeletet. *A felügyelet keretén belül a törvények és egyéb jogszabályok érvényesülését vizsgálják*, idesorolva az egyes kormányhatározatok és központi államigazgatási szervek hivatalos módon közzétett iránymutatásainak érvényesülését is. A felügyelet során feltárt jogsértéseket a felügyelt önkormányzat köteles elhárítani és a felügyeleti megállapításoknak és javaslatoknak teljes egészében eleget tenni.

4.1.4. Az önkormányzati feladat- és hatáskörök szűkebb értelemben vett felügyelete a Belügyminisztérium által

A felügyelet lényegi eleme, hogy a konkrét közigazgatási aktusok vagy a közigazgatási tevékenység konkrét eredményeivel szemben valósul meg. Mindkét esetben feltétel, hogy ezek az aktusok vagy eredmények az önkormányzati feladat- és hatáskörelátással összefüggésben születnek meg.

A felügyeleti jogkör gyakorlása során *tiszteletben kell tartani az önkormányzashoz való jogot* és a lehető legkisebb beavatkozás elvét, tekintettel arra, hogy védett hatáskörben hozott döntésekkel szemben vehető igénybe. A felügyelet az adott közigazgatási aktus vagy cselekmény megsemmisítésére irányul, törvényességi szempontrendszerű.

E felügyeleti típus szempontjából *az önkormányzati hatáskörben hozott önkormányzati rendeletek felügyelete* a legkiemeltebb. A szabályozás értelmében a települési önkormányzat minden általános érvényű önkormányzati rendeletét, a kihirdetését követően, haladéktalanul megküldi a belügyminisztériumnak. A belügyminisztérium jogsértés esetén felhívással élhet az adott önkormányzathoz, amelyben határidő kitűzésével javaslatot tesz a jogsértés eltávolítására. Indokolt esetben dönthet a jogsértő általános érvényű rendelet hatályának felfüggesztéséről is, azonban a rendelet megsemmisítésére saját hatásköre nincs. Ha a felhívásban megjelölt határidő eredménytelenül telik el, vagy ha az adott önkormányzat a felhívásban megállapított ajánlásnak nem tesz eleget, a belügyminisztérium az alkotmánybírósághoz fordulhat az önkormányzati rendelet törvénnyel való összhangjának megállapítására, illetve hatályon kívül helyezésére. A belügyminisztérium szerepe előzetes és javaslattételre korlátozott, kulcsszerepe az alkotmánybíróságnak van, mint egyedüli állami szervnek, mely a jogszabályok érvényességéről dönthet.

A más önkormányzati cselekmények, pontosabban az *önkormányzati feladat- és hatáskörben kibocsátott egyedi* közigazgatási aktusok és más *intézkedések* kapcsán a szabályozás a fentihez hasonló eljárást tételez. A belügyminisztérium ebben az esetben is felhívással élhet a jogsértő állapot megszüntetésére, határidő kitűzésével javaslatot tehet a jogsértés kiküszöbölésére, indokolt esetben dönthet az adott döntés/intézkedés végrehajtásának felfüggesztéséről. Abban az esetben, ha az önkormányzat a felhívásnak határidőn belül nem tesz eleget, a belügyminisztérium közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz fordulhat a cselekmény megsemmisítéséért.

Ezekben az ügyekben a megyei bíróságok járnak el közigazgatási bírászkodás keretén belül, amely egyrészt a felügyelet közjogi jellegéből adódik, másrészt pedig a közigazgatási perrendtartás idevonatkozó rendelkezéseiből, amelyek értelmében önkormányzati feladat- és hatáskörökben hozott határozattal vagy intézkedéssel szemben közigazgatási per indítható meg. A bíróság felülvizsgálatára itt is jellemző a kasszációs elv érvényesülése, miközben magánjog alapú jogsértések esetében ez az eljárás nem alkalmazható.

4.1.5. Az államigazgatási feladat- és hatáskörök szűkebb értelemben vett felügyelete a megyei hivatal által

Ebben a felügyeleti típusban az államigazgatási feladat- és hatáskörellátás keretében hozott normatív és egyedi döntéseket/intézkedéseket vizsgálja felül a felügyeleti szerv.

Az államigazgatási feladat- és hatáskörben hozott önkormányzati rendeletet az önkormányzat haladéktalanul megküldi az illetékes megyei hivatalnak. Jogsértés megállapítása esetén a megyei hivatal felhívással élhet (illetve ennek keretén belül ajánlást tehet), indokolt esetben dönthet a rendelet alkalmazásának felfüggesztéséről. Amennyiben az adott önkormányzat a felhívásnak határidőn belül nem tesz eleget, úgy a megyei hivatal igazgatója az önkormányzati rendelet megsemmisítésére irányuló alkotmánybírósági beadvánnyal élhet. Tehát ebben az esetben is az alkotmánybíróság dönt az önkormányzati rendelet megszüntetéséről.

Államigazgatási feladat- és hatáskörben hozott egyéb döntések/intézkedések jogsértése esetén (nem hatósági ügyekben) a megyei hivatal felhívással élhet. Amennyiben ennek a felhívásnak az önkormányzat határidőn belül nem tesz eleget, úgy az adott döntést a megyei hivatal megsemmisíti. Ebben az az elv érvényesül, amelynek értelmében államigazgatási feladat- és hatáskört érintő ügyekben a megyei hivatal a települési önkormányzat hivatalának fölérendelt szerve.

4.1.6. A területi önkormányzatok törvényességi felügyelete

A területi (megyei) önkormányzatok esetén a törvényességi felügyelet eljárásrendje gyakorlatilag identikus a területi önkormányzatok esetében vázolt eljárással, ideértve az egyes felügyeleti eszközöket is. A legfőbb különbség a két rendszer közt annyi, hogy a megyei önkormányzatok felügyeleti szerve minden esetben a Belügyminisztérium (illetve egyes

kivételes ügýtípusokban az államigazgatási feladat- és hatáskörben hozott egyéb döntések/ intézkedések esetén a felügyeleti jogköröket különös hatáskörű központi államigazgatási szerv is elláthatja, kijelölés alapján).

4.2. Szlovákia

4.2.1. Törvényességi felügyelet

A felügyeletet végző szervnek nincs közvetlen beavatkozási lehetősége az általa hibásnak vélt aktusba, felhívást intézhet, javaslatot tehet, határidőt állapíthat meg – ám magát a döntést vagy intézkedést nem változtathatja vagy semmisítheti meg. A törvényességi felügyelet gyakorlója az ügyész.

Az ügyész közérdekvédelmi feladatokat lát el, ezen belül pedig a törvények és egyéb jogszabályok betartását felügyeli, nem kizárólag a helyi önkormányzatokkal, hanem minden államigazgatási szervvel szemben is. Az ügyészségi eszközök közé az ügyészi óvás, az ügyészi felhívás és *bíróság előtti eljárás kezdeményezése*, illetve az ügyész részvétele közigazgatási perekben²² sorolható. Az ügyész felügyelete minden esetben kizárólag törvényességi szempontrendszerű.

A törvényességi felügyelet keretén belül az ügyész ellenőrzi (felügyelet tárgya):

- a) *a közigazgatási aktusokat és egyéb döntéstartalmú intézkedéseket*, függetlenül ezek normatív vagy egyedi jellegétől
(idesorolhatók:
 - a közigazgatás közhatalmi egyedi döntései, beleértve az önkormányzatok által önkormányzati vagy államigazgatási feladat- és hatáskörben, az általános közigazgatási eljárásrend alapján kiadott hatósági döntéseket is;
 - a közigazgatás egyedi közhatalmi intézkedései;
 - a közigazgatás normatív közhatalmi intézkedései;
 - az önkormányzatok képviselő-testületeinek határozatai; valamint
 - az önkormányzati általános érvényű rendeletek és államigazgatási hatáskörben hozott rendeletek);
- b) *a közigazgatási szervek adminisztratív eljárásait*; a kifejezés tágabb értelmében minden olyan eljárás ilyennek minősül, amelynek célja egyedi vagy normatív közigazgatási aktusok kiadása, ideértve a hatóság hallgatását is.

Az ügyész óvást emelhet a közigazgatási aktusok és egyéb döntéstartalmú intézkedések esetkörében, ha az törvénybe vagy jogszabályba ütközik. A döntést meghozó közigazgatási szerv köteles az óvást befogadni, megtárgyalni és elfogadásáról vagy elutasításáról döntést hozni. Ha a közigazgatási szerv eleget tesz az ügyészi óvásnak, az ügyészt tájékoztatni kell a foganatosított intézkedésekről is. Önkormányzatok esetében az ügyész fellephet a *képviselő-testületi határozatok* esetén a határozat elfogadását követő három éven belül. Az önkormányzatnak 60 nap áll rendelkezésére döntést hozni az óvás ügyében. Ha ennek

²² A közigazgatási perrendtartás szabályai szerint az ügyész bármilyen, folyamatban lévő közigazgatási perbe beléphet.

határidőn belül nem tesz eleget, vagy kifejezetten elutasítja az óvást, akkor az ügyész a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz fordulhat. Az óvás másrészt alkalmazható a törvény- vagy jogszabálysértő önkormányzati rendeletek esetén is (ebben az esetben mindegy, hogy önkormányzati vagy államigazgatási hatáskörben hozott rendeletről van-e szó). Ezekben az esetben az önkormányzatnak 90 nap áll rendelkezésére a jogszabálysértő rendelet megszüntetésére vagy módosítására. Ha az önkormányzat az óvásnak határidőben nem tesz eleget, úgy az ügyész a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz fordulhat.

Az ügyész a felhívás eszközét a közigazgatási szervek jogszabálysértő adminisztratív eljárásai vagy a közigazgatási szervek hallgatása esetén alkalmazza. Az ügyész a felhívásban javaslatot tesz a jogsértő állapot vagy gyakorlat megszüntetésének módjára is. Ha a közigazgatási szerv az ügyészi felhívásnak nem tesz eleget, úgy ez az eljárástípus lezárul, a bírósághoz fordulás lehetősége kizárt, kivéve a közigazgatás hallgatásának esetét, ahol az ügyész, a hatóság folyamatosan tartó mulasztása/hallgatása okán, közigazgatási bírósághoz fordulhat.

4.2.2. Bírói kontroll

A közigazgatás feletti bírói kontroll – szervezetileg – egyrészt a közigazgatási bíraskodáson keresztül érvényesül, másrészt az alkotmánybíróság szubszidiárius normakontrollja keretében kap helyet. A törvényességi felügyelet szempontjából a bírói kontroll jelentőségét az adja, hogy az ügyész törvényességi felügyeletének mintegy folytatásaként jelennek meg közigazgatási perek egyes különös típusai.

Fő szabály szerint a közigazgatási bíróságok járnak el a hatósági eljárásban hozott döntések jogorvoslati fórumaként, ez nevezhető az általános közigazgatási pernek.

Ezen túl a helyi önkormányzatok kapcsán különös bírósági eljárásokat is tételez a közigazgatási perrendtartás:

- a) A települési képviselő mandátumának megszűnése/megszüntetése ügyében indított per.
- b) A polgármester vagy megyei közgyűlés elnöke mandátumának megszűnése/megszüntetése ügyében indított per.
- c) A főellenőr megbízásának megszűnése/megszüntetése ügyében indított per.
- d) A képviselőtestület határozatának törvényességi felülvizsgálatára indított per: a per megindítására akkor van lehetőség az ügyész által, ha az önkormányzat a képviselőtestületi határozat ellen emelt óvásnak határidőn belül nem tesz teljes egészében eleget, vagy az óvást kifejezetten elutasítja. Amennyiben a bíróság az ügyész keresetlevelét megalapozottnak találja, úgy a jogsértő határozatot (vagy részét) megsemmisíti.
- e) Az önkormányzati rendelet jogszabályba ütközése kapcsán indított per: ebben az esetben az ügyész mellett aktív perbeli legitimációja van az ügynevezett érdekelt nyilvánosságnak (*zainteresovaná verejnost'*, magyarul: 'civil szervezetek'), amennyiben a megtámadott önkormányzati rendelet környezetvédelemmel kapcsolatos közérdeket sért. Ez azonban inkább kivételes esetkör; önkormányzati hatáskörben hozott rendelet esetén. A törvénynek való megfelelést, államigazgatási feladatkörben hozott rendelet esetében egyéb jogszabályoknak való megfelelést is lehet

vitatni, az ügyész akkor élhet perindítási jogával, ha az önkormányzat az óvásának határidőn belül nem tesz teljes egészében eleget, vagy az óvást kifejezetten elutasítja. Amennyiben a bíróság az ügyész keresetlevelét megalapozottnak találja, úgy a jogsértő rendeletet (vagy annak egy részét) megszünteti, a bíróság döntésének jogerejével a rendelet hatályát veszti; az illetékes önkormányzatnak a jogerőtől számított hat hónapon belül pótolnia kell a hatályon kívül helyezett önkormányzati rendeletet (vagy részét).

- f) Az önkormányzatok közti megállapodások vagy társulási szerződések felbontásával kapcsolatos per.

A rendes közigazgatási bíróság előtt lefolytatott ügyeken túl, amelyek az önkormányzati határozatok és rendeletek törvénynek való megfelelését vizsgálják, bizonyos esetekben az alkotmánybíróság is eljárhat,²³ hatásköre viszont csak azokra az esetekre terjed ki, amelyek nem tartoznak más bíróság hatáskörébe, vagy az adott ügyben minden más rendes és rendkívüli jogorvoslatot kimerítettek. Így az alkotmánybíróság eljárása ezekben az esetekben csupán mint kivételes, rendkívüli jogorvoslati eszköz vehető igénybe.

4.3. Lengyelország

4.3.1. Az önkormányzatok feletti kontrollról általában

A közigazgatásban megvalósuló kontrollmechanizmusok nagy része az államigazgatáson belül jelenik meg, végrehajtása tág szempontrendszer alapján történik (célszerűség, hatékonyság, jogszerűség stb.). Az önkormányzatok feletti felügyelet – amelynek az alapját a lengyel alkotmány fekteti le – azonban csak *törvényességi szempontrendszerű* lehet. Ez – hasonlóan a többi visegrádi országhoz – kizárólag az önkormányzati feladatellátás vizsgálatára terjed ki, az államigazgatási feladatellátásban megjelenő kontrollrendszerek sokkal közvetlenebb beavatkozásokat tesznek lehetővé az önkormányzati működésbe.

Az önkormányzatok irányában ellenben más kontrollmechanizmusok is működnek, amelyek jellemzően a nem önkormányzati feladat- és hatáskörellátással vannak összefüggésben, de lehetnek közvetett átfedések az önkormányzati feladat- és hatáskörökben is – ilyen például az *önkormányzati gazdálkodás feletti megjelenő kontroll*, amely ugyan szintén törvényességi szempontrendszerű, de ezen belül az államigazgatási és önkormányzati feladatellátás pénzügyi háttere is vizsgálat alá kerül. Az önkormányzati gazdálkodás feletti kontroll többszintű vizsgálati rendszeren alapszik, alaptétele, hogy a törvényhozásnak, mint a központi költségvetést jóváhagyó hatalmi ágának, jogában áll ellenőrizni a költségvetés

²³ Hasonlóan a többi V4-országhoz, az alkotmánybíróság fő funkcióját tekintve az alkotmányosság őre, amelynek keretében mint negatív jogalkotó lép fel, ezen belül joga van az önkormányzati rendelet alkotmánnyal való összhangjának megítélésére. Az alkotmány felhatalmazása alapján dönt az önkormányzati feladat- és hatáskörben hozott általános érvényű önkormányzati rendeletek alkotmánnyal és törvénnyel való összhangjáról, illetve az államigazgatási feladat- és hatáskörben hozott általános érvényű önkormányzati rendeletek alkotmánnyal, törvénnyel, kormányrendelettel, miniszteri rendelettel vagy más központi államigazgatási szerv által kibocsátott jogszabállyal való összhangjáról, feltéve, hogy a döntés más bíróság hatáskörébe nem tartozik.

felhasználását. Ennek szervezeti eszköze a Legfelsőbb Ellenőrzési Hivatal (*Najwyższa Izba Kontroli*, a hazai megfelelője az Állami Számvevőszék), valamint az önkormányzatok viszonyában a regionális könyvvizsgálói kamarák (*regionalne izby obrachunkowe*).

A regionális könyvvizsgálói kamarák különleges (autonóm) jogállású állami szervek, amelyek köztestületi vonásokat is felmutatnak. Országos képviselőtüket a Regionális Könyvvizsgálói Kamarák Nemzeti Tanácsa (*Krajowa Rada Regionalnych Izby Obrachunkowych*) látja el. A pénzügyi felügyelet keretén belül a kamarák az önkormányzatok költségvetési gazdálkodásának komplex, átfogó vizsgálatát végzik, amely kiterjed a költségvetés előkészítésének, elfogadásának, végrehajtásának minden részletére, beleértve a könyvelés és közbeszerzések ellenőrzését is. A kamarák kiemelt feladatai közé tartozik az önkormányzatok fiskális módszertanának egyesítése. Ebből a célból konzultációs és oktatási (továbbképzések, szemináriumok szervezése) tevékenységgel segíti az önkormányzatokat. Felügyeleti tevékenységére jellemző a folyamatosság, azaz az adott régió belül, rendszeresen és állandó jelleggel felügyeli az önkormányzatok költségvetési gazdálkodását, tevékenységének hatékonysága épp ebben a folyamatosságban rejlik.

Nemkülönbön jelentős szerepet tölt be az önkormányzati működésben a *bírósági felülvizsgálat*, amely jellemzően az egyedi közigazgatási (hatósági és más) döntések ellen vehető igénybe, de belép az önkormányzatok jogalkotása kapcsán is. A bírósági kontrollt Lengyelországban a közigazgatási bíróságok rendszere látja el. Ezen belül az önkormányzati normakontrollért kizárólagosan a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság a felelős, amely az önkormányzati rendeletek jogszerűségéről és esetleges megsemmisítéséről dönthet. Az egyedi önkormányzati aktusok esetében első fokon a regionális közigazgatási bíróságok járnak el, így idetartoznak mindenekelőtt a közigazgatási hatósági eljárásban hozott döntések felülvizsgálata, a hatóság hallgatásával kapcsolatos eljárások, az államigazgatás és önkormányzatok közti hatásköri viták rendezése, valamint a helyi önkormányzatok közti vagyoni jogi viták. Döntéseikkel szemben a Legfelsőbb Közigazgatási Bírósághoz lehet fordulni.

4.3.2. Törvényességi felügyelet

A törvényességi felügyelet szervezeti megoldása gyakorlatilag identikus a hazai (magyar) szabályozással. *Az alkotmány a felügyeleti szervek körében a miniszterelnököt és a wojewodát nevesíti.* A törvényességi felügyelet keretén belül az önkormányzati feladat- és hatáskörben végrehajtott cselekmények vizsgálatára kerül sor, kivéve a pénzügyi és költségvetési ügyeket, amelyekben a könyvvizsgálói kamarák járnak el teljeskörűen.

A törvényességi felügyelet keretén belül a szabályozás elkülöníti az ellenőrzési és beavatkozási eszközöket. *Az ellenőrzési eszközök közé sorolható a tájékoztatás kérése, illetőleg az önkormányzat vezetőjének (wojt, starosta, marszałek) kötelezettsége a tanács (vagy közgyűlés) jegyzőkönyveinek és egyedi vagy normatív aktusainak megküldése.* A felügyeleti szerv bizonyos döntéseket megsemmisíthet, mások végrehajtását felfüggesztheti, illetve bíróság előtt támadhatja meg őket. *A beavatkozási eszközök közé sorolhatók az országgyűlés joga (a miniszterelnök javaslatára), az alkotmányellenesen vagy sorozatos törvényt sértő módon működő önkormányzati tanács vagy közgyűlés feloszlátása; a wojewoda szubszidiárius önkormányzati rendeletalkotási joga (hasonlóan a hazai szabályozásból ismert mulasztás esetén a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője által megalkotott*

önkormányzati rendelethez) vagy a miniszterelnök joga az önkormányzat tevékenységének felfüggesztésére (törvénysértések vagy a költségvetési fegyelem megsértésének minősített esetében) és ebben az esetben hivatali vezetést elrendelni és kormánybiztost kinevezni az önkormányzat ügyvitelére.

5. A helyi önkormányzatok nemzetközi együttműködésének keretei

Az önkormányzatok közti együttműködés különböző formái, legyen szó akár belföldi, akár külföldi vagy szélesebb nemzetközi jellegről, minden esetben az önkormányzati feladat- és hatáskörelátás keretében valósulnak meg. Az önkormányzatoknak így mindhárom vizsgált ország esetében nagyfokú szabadságuk van a legkülönbözőbb típusú együttműködések kialakítására. Igaz ez a nemzetközi és határon átnyúló együttműködések esetében is. Az egyes önkormányzatok korlátozások nélkül vehetik igénybe a nemzetközi együttműködés *intézményesített* (például európai területi együttműködési csoportosulás, angol nevén: European Grouping of Territorial Cooperation – EGTC²⁴), *időszakos* társulási/együttműködési megállapodás alapján kialakított (például Interreg-együttműködések kapcsán, amelyek konkrét projekt megvalósításáról szólnak, időszakos jelleggel), állandó jellegű társulási/együttműködési megállapodással lefektetett (például állandó és folyamatos együttműködést lehetővé tevő megállapodások testvérvárosi kapcsolatok ápolásáról) vagy *bármely* más *egyéb megállapodás* alapú formáját. Mindhárom országról elmondható ezen túl, hogy az együttműködés finanszírozása szempontjából is ugyanolyan szabadsága van a helyi önkormányzatoknak, mint az együttműködés módjának és formájának megválasztásában, viszont *a pénzügyi források előteremtése teljes egészében és kizárólag az adott önkormányzat felelősségi körében van*, tehát a forrásokat saját magának kell biztosítania. Ezért a finanszírozás legtöbbször nemzetközi pénzügyi alapok (például Visegrad-fund, CBC vagy Interreg-programok stb.) vagy belföldi céltámogatások igénybevételével történik.

5.1. Csehország

A szabályozás értelmében *a cseh helyi önkormányzatoknak jogukban áll önkormányzatokat tömörítő nemzetközi intézményekhez vagy társulásokhoz csatlakozni*, ugyanúgy, mint más államok helyi önkormányzataival *együttműködni*. Ez a felhatalmazottság a legnagyobb általánosságban vonatkozik bárminemű együttműködési formára, különleges típusokat (mint például a határon átnyúló) nem nevesít. A nemzetközi együttműködéshez való jog megilleti az önkormányzati társulásokat is, amelyek az alapító okiratukban meghatározott tevékenységi körüket nevesítik, illetőleg együttműködhetnek más ország önkormányzati társulásaival. A társulási megállapodásnak meg kell felelnie a cseh alkotmány és jogszabályok rendelkezéseinek.

²⁴ 1302/2013/EU parlamenti és tanácsi rendelet.

Tárgyában, tartalmában hasonlóan kevés megkötés van a leggyakrabban alkalmazott nemzetközi együttműködésnek a partnervárosok vagy testvérvárosok hálózatának együttműködése típusában, mivel annak kialakítása elsősorban a kulturális és szociális tapasztalatok transzferéhez, esetlegesen vállalkozásfejlesztéshez járul hozzá.

5.2. Szlovákia

A szabályozás alaptétele, hogy *mind a települési, mind a területi önkormányzatok jogosultak feladat- és hatásköreiken belül más állam területi és közigazgatási, valamint helyi és regionális feladatokat ellátó hivatalaival való együttműködésre*. Jogukban áll területi egységek vagy területi szervek nemzetközi társulásában (vagy szervezetében) részt venni és tagságot vállalni. Ez utóbbi esetén a csatlakozás ilyen szervezethez nem lehet ellentétben az alkotmány, törvények és nemzetközi szerződések rendelkezéseivel, illetve a közérdekkel. Ha az együttműködésre külön szervezet kell létrehozni, az kizárólag magánjogi alapítású lehet, azaz közigazgatási vagy más közfeladatot nem láthat el. A nemzetközi együttműködés eseteinek – formától függetlenül – összefüggésben kell lennie az önkormányzat hatáskör-gyakorlásával.

Tárgyát tekintve az ilyen együttműködés nagyon széles lehet, a legegyszerűbb társadalmi rendezvényektől kezdve, tapasztalatcserét támogató találkozásokon keresztül, hosszú távú stratégiai együttműködésekig, tartalmában *alapvetően bármely helyi jellegű kérdést érinthet* (mint például környezetvédelem, idegenforgalom, műszaki fejlesztések, közlekedésfejlesztés, humán erőforrás-fejlesztés, munkahelyteremtés és foglalkoztatottság stb.).

Az önkormányzatok gyakorlatában megjelenő legjellemzőbb együttműködési forma – hasonlóan Csehországhoz – a testvérvárosi kapcsolatok kialakítása és fenntartása, amelyek mindenekelőtt a kulturális tapasztalatcserét és az európai közösségtudat emelését hivatottak biztosítani.

5.3. Lengyelország

Az alkotmány értelmében a gminák és powiatok társulásai nemzetközi megállapodásokhoz csatlakozhatnak, és nemzetközi lokális vagy regionális szervezetek tagjai lehetnek, ezekben az esetekben a társuláshoz (vagy belépéshez) a külügyminiszter egyetértése szükséges. Ezen túl azonban a törvényi szabályozás értelmében minden önkormányzat szabadon megállapodhat más önkormányzatokkal (ideértve más országok önkormányzatait is) az együttműködés(ek) kialakításáról. A szabályozás tekintetében elmondható mindaz, ami a szlovák vagy a cseh esetkört is érinti, mégpedig hogy a nemzetközi együttműködés költségvetési fedezetét elsődlegesen az önkormányzatok saját bevételei vagy európai uniós források jelentik. A nemzetközi együttműködésben az Interreg-programoknak is kiemelt szerep jut, aminek alapját a *testvérvárosi* vagy partnervárosi/partnerönkormányzati *megállapodások* jelentik, és amelyek *a nemzetközi együttműködés leggyakoribb formái is egyben Lengyelországban*.

A nemzetközi vagy határon átnyúló együttműködésekert érintő döntések a gmina és powiat esetében a tanácsot, a województwo esetében pedig a bizottságot illetik meg.

6. Gazdálkodási és költségvetési alapok

6.1. Csehország

6.1.1. Gazdasági alapok

A cseh szabályozás alapján a községek közjogi jogállásúak, amelyek saját vagyonnal rendelkeznek. E vagyonnal összefüggésben az önkormányzatok saját bevételre jogosultak. A gyakorlatban azonban nagyon kevés olyan önkormányzat van, amely tevékenységét kizárólag vagy legnagyobb részben a saját bevételeire támaszkodva tudná ellátni.

Az önkormányzati gazdálkodás további jelentős bevételi forrását jelenti az *államigazgatási feladat- és hatásköreellátás anyagi háttere*, amely a központi költségvetésből származó állami céltámogatás formájában jelenik meg. Ennek teljes összegét az adott év országos költségvetéséről szóló törvény tartalmazza; az egyes önkormányzatoknak juttatandó konkrét összegét jogszabályban megállapított kulcs alapján a Belügyminisztérium határozza meg, elsősorban az adott önkormányzat lakosság száma (illetve amennyiben II. vagy III. szintű települési önkormányzatokról van szó, az igazgatási területük lakosság száma) és az ellátott államigazgatási feladatok mennyiségének viszonya alapján.

Az önkormányzati bevételek további kiemelt és nélkülözhetetlen tétele az állam által beszedett adók és illetékek redisztribúciójából származó bevételek, azaz az úgynevezett *részadóbevételek*, amelyek a települési és területi önkormányzatok közt kerülnek szétosztásra. A részadókból származó önkormányzati költségvetési bevételek a helyi költségvetések legjelentősebb forrását képezik, ami így egyidejűleg nagyfokú függést eredményez az országos költségvetéstől.

Az önkormányzati költségvetések bevételi oldalán jelennek meg továbbá az egyszerű, úgynevezett *jogigény nélküli bevételek*, elsősorban a különféle dotációs és támogatási hozzájárulások (vagy a központi, illetve egyéb közköltségvetési vagy pedig EU-s programok alapján biztosított és kifizetendő dotációk).

Az önkormányzati költségvetések bevételi oldalát tehát a következő tételek jelentik:

- a) saját vagyonnal vagy vagyoni jogokkal való gazdálkodáson alapuló bevételek;
- b) saját tevékenységen alapuló bevételek;
- c) önkormányzati alapítású jogi személyek gazdasági eredményéből származó bevételek;
- d) saját közigazgatási tevékenység bevételei, ideértve az államigazgatási feladat- és hatáskörgyakorlásból származó bevételeket (elsősorban illetékek és bírságok);
- e) helyi illetékekből származó bevételek;
- f) adókból (ideértve a hazai értelemben vett helyi adókat is) és részadókból származó bevételek;
- g) dotációk közköltségvetésekből.

Az önkormányzati költségvetések közköltségvetésnek minősülnek, amelyek legfőbb bevételi forrását a részadóbevételek jelentik.

A szabályozás értelmében idetartoznak:

- a) a helyi ingatlanadókból származó bevételek 100%-ban azt a települési önkormányzati költségvetést illetik meg, amelynek közigazgatási területén az adott ingatlan fekszik;
- b) az általános forgalmi adóból (áfa) származó, valamint a személyi jövedelemadóból és a társasági adóbevételekből származó, 23,58%-tól 60%-ig (az egyes adótípusoktól függően: szja, tao, illetve munkaadók munkavállalók után befizetett adója esetén 1,5%) terjedő bevételek.

6.1.2. Helyi adók és illetékek rendszere

A helyi adók és illetékek települési önkormányzatok által vehető ki, a területi (megyei) önkormányzatoknak ilyen felhatalmazottságuk nincs. A szabályozási rendszer elveiben a magyarhoz hasonló, zárt listás módszerű.²⁵ A helyi adók körében a cseh szabályozás ingatlanadó kivételét teszi lehetővé a települési önkormányzatok számára, ezen belül megállapítható telekadó és építményadó. Az adó/illeték megállapítását a települési önkormányzat végzi az adó kivételével, az adóhatósági feladatokat pedig az állami adóhatóságok végzik. A szabályozás értelmében a helyi illetékekből származó bevételek teljes egészében az önkormányzatot illetik meg, ezek esetében viszont az adóhatósági feladatokat a települési önkormányzatok látják el. Idesorolhatók: az ebilleték (kutyailleték), rekreációs illeték; közterület-használati illeték; szálláshelyilleték; belépődíj-illeték; ingatlan értéknövekedésével kapcsolatos illeték (közműhálózatokhoz való rákötés okán); gépjárműbehajtási illeték; hulladékgazdálkodási illeték.

6.2. Szlovákia

6.2.1. Gazdálkodási alapok

Az önkormányzatok tevékenységüket és feladataikat saját bevételeik, központi költségvetési hozzájárulás(ok) és egyéb bevételeik felhasználásával látják el, továbbá az önkormányzatokra törvénnyel államigazgatási feladat- és hatáskörök telepíthetők, amelyek ellátásának költségeit az állam téríti. Alapvető alkotmányos szabály, hogy az államigazgatási feladat- és hatáskörök önkormányzat általi ellátását az állam teljes egészében finanszírozza.

Az önkormányzatok finanszírozási rendszere mindenekelőtt két összetevőből áll: *egyfelől saját bevételekből, másfelől (központi) költségvetési hozzájárulásból*, bárminemű állami támogatás nyújtása vagy igénylése kizárólag törvény alapján történhet. A szabályozás abból indul ki, hogy az önkormányzatok működésüket saját bevételeik révén finanszírozzák, ez azonban a saját bevételek mellett költségvetési hozzájárulást is feltételez. Ebből következően az önkormányzati tevékenységek nem finanszírozhatók csupán saját bevételeik

²⁵ Kecsó 2015. Elérhető: https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwlp/2015_02_Kecsó.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 20.)

terhére. Épp ellenkezőleg, mind a települési, mind pedig a megyei önkormányzatok nagyban függenek a központi költségvetésből folyósított hozzájárulásoktól.

Ez utóbbi körébe sorolhatók:

- a) a helyi adóból és illetékekből származó bevételek;
- b) a nem adójellegű bevételek: idesorolhatóak például a vagyionkezelésből és -gazdálkodásból eredő bevételek (eladás, bérlet); vállalkozási bevételek (önkormányzati alapítású gazdasági társaságok); egyéb önkormányzati vagy a költségvetési szervek tevékenységéből származó bevételek, illetve a közigazgatási illetékek vagy bírságok;
- c) kamat, illetve kamat- vagy hozamjellegű bevételek;
- d) részadókból származó bevételek;
- e) ajándékok, hozzájárulások, gyűjtések bevételei; illetve
- f) egyéb bevételek.

A saját bevételek esetkörében az önkormányzatok saját maguk döntenek ezek felhasználásáról, kivéve azokat az ajándékokat, amelyek esetében az ajándékozó pontosan meghatározza az ajándék felhasználásának célját.

A központi költségvetésből folyósított hozzájárulások közé soroljuk:

- a) az államigazgatási feladat- és hatáskörök ellátására biztosított pénzügyi támogatásokat és az állami vagyionkezelő alapokból származó támogatásokat;
- b) egyéb, a központi vagy más közköltségvetésből folyósított támogatásokat; valamint
- c) az európai uniós és egyéb céltámogatásokat.

Ezen a két fő bevételi csoporton túl az önkormányzati költségvetések általában számolnak további bevételekkel is. Ilyenek lehetnek például a vállalkozói tevékenységből származó bevételek; visszatérítendő bevételek (elsősorban hitelek) vagy az önkormányzati társulásba bevitt pénzeszközök hozama.

A költségvetési bevételek struktúráját illetően a legnagyobb súllyal a *részadóbevételek* jelennek meg, enélkül az önkormányzati működés alapszinten sem lenne lehetséges. A részadóbevételek alapjául a központi költségvetés természetes személyektől származó jövedelemadó-bevételei szolgálnak: az szja-bevételeket kulcs szerint osztják szét az egyes önkormányzatok közt. Az elvi megosztás a települési és területi önkormányzatok közt olyan, hogy az szja-bevételek 70%-a a települési önkormányzatok költségvetési bevételét képezi, a maradék 30% pedig a területi (megyei) önkormányzatok költségvetési bevételeiben jelenik meg. A részadó konkrét megosztása az egyes önkormányzatok közt mindenekelőtt az adott település lakosságszámától és ennek életkor-összetételétől függően történik. Érdekesség, hogy a számítási képletben az adott települési önkormányzat tengerszint feletti magassága is figyelembe van véve. A központi költségvetésből számított részadók tehát kizárólag egy adott adótípuson nyugszanak (szja), ami így finanszírozási stabilitás szempontjából kockázatot hordoz magában.²⁶

²⁶ Ez mutatkozott meg a 2008/2009-es gazdasági válság idején, amely ugrásszerű csökkenést eredményezett a 2010/2011-es években az önkormányzati bevételekben. Ettől vezérelve 2011-ben a kormány az önkormányzatok új finanszírozási modelljére tett javaslatot, úgy, hogy a cseh mintához hasonlóan a részadóarány kiszámításának alapjául egy súlyozott adókosár szolgált volna, amelybe az szja-n kívül az állami forgalmi adó (áfa) és más fogyasztási típusú adókból származó bevételek kerültek volna. Az önkormányzatok részéről a javasolt rendszert több kritika érte, ezért nem került sor implementációra.

A települési önkormányzatok finanszírozásának jellegzetessége Szlovákiában, hogy a központi költségvetésre való utaltságuk nagyfokú, a részadókon kívül saját bevételek – és ezen belül a helyi adóból származó bevételek is – kiegészítő jelleggel jelennek meg. Jellemző továbbá az, hogy beruházási jellegű tevékenységet a kisebb önkormányzatok kizárólag állami céltámogatások igénybevételeivel vagy hitelfelvétellel képesek biztosítani.

6.2.2. Helyi adók és illetékek rendszere

A helyi adók és illetékek rendszere alapvetéseiben identikus a cseh szabályozással. A helyi adók bevezetésével, illetve az adófizetéssel és ellenőrzéssel kapcsolatos részletszabályokat a települési önkormányzat képviselő-testülete rendeletben szabályozza.

A helyi adók körében a szlovák szabályozás több adótípust rendez, ezek esetében adó megállapítását, az adó kivetésével és a beszedéssel kapcsolatos feladatokat (azaz az adóhatósági feladatokat) az önkormányzatok saját maguk végzik. A helyi adókból származó bevételek teljes egészében az önkormányzatot illetik meg, fő szabály szerint szabad felhasználású bevételi forrást jelentenek a helyi költségvetésben. A szabályozás értelmében a helyi adók körében bevezethető adótípusok a következők:

- a) ingatlanadó (ezen belül telek- és földadó, építményadó, illetve lakásadó és lakóházban található, nem lakás céljára szolgáló helyiségek adója);*
- b) ebadó;*
- c) közterület-használati adó;*
- d) szállásadó;*
- e) árukiadóautomata-adó;*
- f) játékautomata-adó;*
- g) gépjárművel történelmi városrészbe történő behajtásért és ott tartózkodásért járó adó;*
- h) nukleárislétesítmény-adó.*

A helyi illetékeknek két típusát különbözteti meg a szabályozás: a hulladékgazdálkodási illetéket és a helyi fejlesztési illetéket.

6.3. Lengyelország

6.3.1. Gazdálkodási alapok

Alapkérdések tekintetében szükséges megemlíteni az önkormányzatok jogát a közbevételekből való részesedéshez, amelynek értelmében minden önkormányzatnak joga van részesedni az (állami) bevételekből, ellátott feladataihoz mérten és arányában. Ennek következményeképp az önkormányzatok feladatai kizárólag úgy módosíthatók, ha az egyidejűleg az állami bevételek szétosztási rendszerének olyan módosításával történik, amely megfelel a feladat- és hatáskörök módosításának. A helyi önkormányzatoknak joguk van saját bevételekhez, állami cél- és egyéb támogatásokhoz, az önkormányzati bevételek részletes felsorolását

törvény teszi meg. A költségvetések bevételi oldalán jelennek meg a helyi adókból és illetékekből származó bevételek is.

A törvényi szabályozás értelmében a települési önkormányzatok (gmina) saját bevételei közé mindenekelőtt az alábbi tételek tartoznak:

- a) adóbevételek (az adóbevételek körébe soroljuk a telekadót, építményadót, földművelési adót, erdők után járó adót, közlekedési eszközök adóját, természetes személyek jövedelemadójából származó adórészt, ajándékozási és örökösödési adót, polgárjogi ügyletek adóját) és részadóbevételek;
- b) illetékekből származó bevételek (idesoroljuk az országos illetékeket, piachasználati illetéket, helyi illetéket, idegenforgalmi illetéket, kutyatartási illetéket, reklámfelületek utáni illetéket, bányászati illetéket, egyéb, különös jogszabály alapján kivetett illetékeket);
- c) a dotációs és költségvetési szervek, valamint szervezeti egységek tevékenységéből származó bevételek;
- d) az önkormányzati vagyontól származó bevételek;
- e) öröklés és ajándékozás;
- f) bírságbevételek;
- g) a központi költségvetésbe befizetett illetékbevételek 5%-a az államigazgatási feladat- és hatáskörök ellátására;
- h) kamat- és tőkebevételek;
- i) más önkormányzatok költségvetéséből származó dotációk;
- j) egyéb bevételek.

A települési önkormányzatok 2004-től részadóbevételekre jogosultak, amelyeknek a központi költségvetés kiadási oldalán allokált összege a gmina területén állandó lakhellyel rendelkező természetes személyek jövedelemadójából származó bevételek 39,34%-a és a gmina területén székhellyel rendelkező társasági adóbevételek 6,71%-a.

A járási önkormányzatok (powiat) saját bevételei közé mindenekelőtt a következőket sorolja a szabályozás:

- a) részadóbevételek (a powiat területén állandó lakhellyel rendelkező természetes személyek jövedelemadójából származó bevételek 10,25%-a és a powiat területén székhellyel rendelkező társasági adóbevételek 1,4%-a);
- b) a gminák esetében említett fenti felsorolás b)–j) pontjaiban nevesített bevételtípusok.

A területi önkormányzatok legnagyobb igazgatási egységének, a regionális önkormányzatoknak (województwo) főbb költségvetési bevételei a következők:

- a) részadóbevételek (a województwo területén állandó lakhellyel rendelkező természetes személyek jövedelemadójából származó bevételek 1,6%-a és a województwo területén székhellyel rendelkező társasági adóbevételek 15,9%-a);
- b) a gminák esetében említett fenti felsorolás c)–j) pontjaiban nevesített bevételtípusok (az illetékbevételeket leszámítva).

A gmináktól eltérően sem a powiatoknak, sem a województwóknak nincs helyi adókból származó bevételük, egyidejűleg azonban kijelenthető, hogy a jelenlegi részadóalapú

finanszírozási rendszer nagyfokú gazdálkodási és költségvetési önállóságot biztosít a helyi önkormányzatoknak a költségvetési kiadások tervezésénél.

A költségvetés kiadási oldalán az alábbi általános költségtelek jelennek meg:

- a) önkormányzati feladat- és hatáskörgyakorlással kapcsolatos kiadások;
- b) államigazgatási feladat- és hatáskörgyakorlással, illetve egyéb átvett feladatokkal kapcsolatos kiadások;
- c) magánjogi jogügyletekből (például szerződésekből, megállapodásokból) következő kiadások;
- d) más önkormányzatokkal közösen megvalósított tevékenység kiadásai; valamint
- e) más önkormányzatok számára nyújtott anyagi vagy pénzügyi támogatások.

A költségvetésnek fő szabály szerint kiegyenlítettnek kell lennie, de tervezhető deficit, amelynek pótlását szintén tervezni kell. Ez megtehető:

- a) értékpapírok kibocsátásával;
- b) önkormányzati vagyontevételekből;
- c) hitelből;
- d) az előző időszakok gazdasági eredményéből; vagy
- e) az önkormányzati számlák szabad felhasználású eszközeiből.

6.3.2. Helyi adók rendszere

A helyi adók bevezetésének joga a gminákat illeti meg, amelyek megállapítása, kivétele és behajtása kapcsán mint adóhatóság járnak el, az elsőfokú adóhatósági hatáskört ezekben az ügyekben a wójthoz telepíti a helyi adóról szóló szabályozás.

A gmináknak az alkotmány felhatalmazása alapján lehetőségük van a helyi adók egyes elemeinek meghatározására, kivéve az adó alanyát, tárgyát és alapját, amelyet nem változtathatnak meg.

Részben zárt listás rendszerről van szó, ahol a települési önkormányzatok azokat az adótípusokat vezethetik be és olyan feltételekkel, amelyeket a törvény keretszabályozása lehetővé tesz. A törvényben nem szabályozott adótípus bevezetése kivételes esetben lehetséges, helyi népszavazás útján. Ebben az esetben az így bevezetett adót az önkormányzat normatív közigazgatási aktusban fogadja el és teszi közzé, tehát az önkormányzat közigazgatási területén teljes értékű helyi adónak minősül.

A gminák a következő *helyi adótípusokat* vezethetik be a törvényi szabályozás alapján: *ingatlanalapú adókat* (ezen belül telekadó, építményadó, földművelési adó, erdők után járó adó), illetve *a gépjárműadót*.

7. Zárógondolatok

Kapcsolódva a monográfia és a kutatás fő hipotéziseihez, a vizsgált szabályozások kapcsán több megállapítás vonható le. A 2008/2009-es globális világválság következményeinek felszámolása kapcsán nemcsak az állam és a közigazgatás – korábban az NPM által

történt – leértékelésének újragondolását eredményezte, hanem ezen belül a helyi önkormányzati szerepkörökét is.

A vizsgált országok helyi önkormányzatai esetében megállapítható, hogy a *2008/2009-es gazdasági válság következményeinek felszámolása* ad hoc eszközökkel, egyszeri, rövid távú beavatkozásokkal, illetve a helyi költségvetések kiadásainak csökkentésével történt, amelyek elsősorban a helyi önkormányzatok költségvetési bevételkieséseire igyekeztek reagálni. Ezek a beavatkozások időszakosak voltak, leginkább emelt szintű központi költségvetési támogatások formájában jelentek meg, vagy bizonyos költségtípusokat megvontak, befagyasztottak. *A gazdasági válság nem okozott a vizsgált országokban rendszerszintű, hosszú távú működési hiányosságokat a helyi önkormányzatok működésében, és ennek megfelelően a beavatkozások rendszere sem volt rendszerszintű.* Az NPM-mel kapcsolatos értéktételek nem jelentek meg az önkormányzatok szabályozásában, azok gyakorlati működésében vagy az önkormányzatok feladatellátásában.

A három ország vizsgálata és tapasztalatai alapján elmondható, hogy a helyi önkormányzatok és az államok a gazdasági válság kezelését, pontosabban az ebből eredő bevételkiesést kétféle úton orvosolták:

- a) a központi költségvetésből folyósított egyszeri támogatások által; illetve
- b) a helyi önkormányzati költségvetések kiadási oldalának csökkentése révén, spórolási intézkedések által.

A kiinduló állapot fontos jellemzője, hogy az önkormányzati rendszer relatíve alacsony hitelterheltségű volt²⁷ a V4 három országában.

Összegezve tehát rendszerszintű beavatkozás a gazdasági válság következményeként a szabályozás szintjén nem jelent meg, a beavatkozások (a válság ellensúlyozása) mindekelőtt költségvetési-fiskális eszközök révén voltak mind az állam részéről (időszakos támogatások), mind az önkormányzatok részéről (spórolás). Ez utóbbi közé olyan gyakorlati megoldások tartoztak, mint például a bérek befagyasztása, prémiumok és egyéb benefitek megvonása vagy befagyasztása, magánszemélyek számára folyósított önkormányzati támogatások befagyasztása vagy csökkentése, létszámstop, illetve létszámcsökkentés, eszközbeszerzések és szolgáltatások mértékének csökkentése, központi közbeszerzések bevezetése az önkormányzat által fenntartott összes intézmény számára, beruházások elhalasztása/felfüggesztése.

A válság kezelése a fokozottabb pénzügyi/költségvetési fegyelem bevezetésével és a költségek racionalizációjával alapvetően fenntartható volt, nem igényelte az önkormányzati szerepkörök újragondolását vagy átfogó közigazgatási reformokat.

Ezenkívül jellemző, hogy a válságkezelés nem járt a helyi adók vagy illetékek emelésével, működési hitelek felvételével és a hitelállomány emelkedésével (általában igaz, de kivételek vannak) vagy az önkormányzatok vagyonának jelentős csökkenésével, illetve az önkormányzati rendszer/feladatok újraszervezésével.

²⁷ Ennek különböző okai voltak, a csehszlovákia utódállamok esetében elsődlegesen a konzervatív költségvetési gazdálkodás; Lengyelország esetében pedig bevett gyakorlat, hogy a hitelfelvételt önkormányzati alapítású gazdasági társaságokon keresztül szervezik le, így a helyi költségvetések közvetlen leterheltsége könyvelési szempontból nagyon pozitív számokat mutat, de a helyzet persze ennél árnyaltabb. Hosszú távon ez a megoldás kockázati tényező, és rendszerszintű problémák kialakulásához vezethet.

További kutatási kérdés, hogy milyen módon alakult az állami és a közigazgatási szerepkörök újragondolása az elmúlt időszakban, vajon a recentralizáció lehet-e a domináns megoldás?

A három vizsgált ország esetében nem alakultak ki centralizációs megoldások vagy szabályozási modellek az elmúlt időszakban. Az elmúlt évtizedben a normatív környezet stabil és jobbára változatlan volt, strukturális és/vagy szemléleti változásokra nem került sor. Tekintettel az önkormányzatok finanszírozási modelljére, különösebben nagy centralizációs törekvés egyik országban sem mutatkozik meg, hisz az önkormányzati rendszer és feladatellátás egyébként is nagymértékben a központi költségvetésre utalt.

A vizsgált országok modellmegoldásai helyenként nagyon különbözőek egymástól, például a cseh szabályozás kifejezetten önkormányzat-centrikus, sok államigazgatási feladatot delegál az önkormányzatokra; a szlovák vegyes rendszer, ahol az önkormányzatok és az államigazgatás több területen, párhuzamosan van jelen, míg a lengyel modell regionális szinten élesen elkülöníti az államigazgatási és önkormányzati feladatellátást, egyidejűleg azonban a települési és járási önkormányzatok feladatellátása és pénzügyi-költségvetési autonómiája nagyon magas fokú. Végeredményben viszont a cél az, hogy az adott rendszerből adódó előnyök és hátrányok ismerete mellett az állam közigazgatása a lakossági igényeknek megfelelő és azokat kielégítő közszolgáltatásokat tudjon nyújtani. Míg az önkormányzati rendszereknek meg kell felelniük bizonyos minimumkövetelmény-rendszernek (például az önkormányzatok önállóságának jogszabályi garanciái, gazdálkodási alapok megteremtése, a helyi hatalomgyakorlás garanciális szabályrendszerének léte stb.), addig a konkrét feladatellátás elsősorban munkamegosztási, belső szervezési és vezetési kérdésként jelenik meg.

Ebből kifolyólag – a vizsgált országok tapasztalatai alapján – felállítható olyan megállapítás, hogy a centralizáció-recentralizáció-decentralizáció kérdéskörénél (vagy a feladatelosztás és -újraelosztás kérdéseinél) kiemeltebb jelentőségű a *normatív szabályozás és az önkormányzati rendszer stabilitása* (amely kiszámítható és biztosított önkormányzati feladatellátáshoz vezet), összhangban az adott ország történeti, társadalmi, közgazdasági és közigazgatási tapasztalataival. Értelemszerűen, a közigazgatás s ezen belül az önkormányzatok rendszere is állandó változásban van az ellátandó feladatok és a társadalmi igények függvényében. Viszont nem lehet egyértelműen kijelenteni azt, hogy a de-/re-/centralizáció hatékonyabb önkormányzati feladatellátáshoz vezet (adott ország közigazgatására igaz lehet olyan megállapítás, hogy tekintettel az ország társadalmi viszonyaira, a közigazgatási rendszer hatékonyabban tud működni, ha nagyobb fokú centralizáció jelenik meg a közigazgatás egyes szektoraiban, ez viszont rendszer- és országfüggő, és nem általánosítható).

Egyidejűleg azonban – meglátásom szerint – kijelenthető, hogy az önkormányzatok esetkörében *a vizsgált országokban nem időszzerű a centralizáció bármely formájáról beszélni, hisz az önkormányzatok hatalmi helyzetében nincs elvi változás az elmúlt két évtizedben: az önkormányzati autonómia és függetlenség megkérdőjelezhetetlen része ezen országok jogrendjének, függetlenül attól, hogy az alkotmányos vagy törvényi szinten van-e biztosítva.* Más kérdés az államigazgatási és önkormányzati feladatok megosztása az államigazgatási szervek és önkormányzatok közt, amely azonban elsősorban nem hatalommegosztási, hanem munkafolyamat-szervezési (ki és milyen formában látja el) és erőforrás-allokációs (milyen költségek és anyagi feltételek mellett) kérdés. Ebből a szempontból – tekintettel arra, hogy a helyi önkormányzati költségvetések legnagyobb részét egyébként is a központi költség-

vetésből származó bevételek jelentik (ezt mutatja mindhárom ország gyakorlata) – indokolt és logikus is, hogy az államigazgatási feladatok ellátását a törvényhozó úgy szervezze át, ahogy azt a leghatékonyabbnak látja.

Természetesen ez nem garanciája annak, hogy a helyi feladatellátás ténylegesen hatékonyabb vagy ügyfélbarátabb lesz. Ugyanakkor, ha az állam ennek a feladatellátásnak a fiskális hátterét egyéb módon (konkrétan: az államigazgatás az adóigazgatás útján) teremti meg, érthető az az elvárás az állam részéről, hogy ezt elsődlegesen a saját elképzelése és koncepciója alapján formálja, feltéve, hogy a helyi önkormányzatok önkormányzashoz való jogát, ügyeik saját intézését, szervezeti függetlenségüket tiszteletben tartja, és ezeket nem üresíti ki.

Ezen túl – szintén a vizsgált országokra hagyatkozva – érvényes az, hogy az államigazgatási és önkormányzati feladatok elkülönítésére nincs általános meghatározás, elvi vízvonalstó. Vannak jellemzően államigazgatási (például anyakönyvek) és jellemzően önkormányzati (például helyi adók, illetékek megállapításának joga) hatáskörök, konkrét felsorolásuk azonban rendszer- és államfüggő, hasonlóan ahhoz a munkamegosztási szabályhoz, amelynek alapján ezeket a feladatokat elosztják az egyes közigazgatási szervek közt.

Ezekből az okokból kifolyólag – kissé sarkítva ugyan, de kijelenthető, hogy – az állami és a közigazgatási szerepkörök újragondolása nem az önkormányzatok jogállásától kell, hogy függjön, hanem olyan jogállást kell találni (egyidejűleg tiszteletben tartva és nem kiüresítve az önkormányzashoz való jogot), amely megfeleltethető a társadalmi igényeknek: ez viszont országról országra más beavatkozást igényel. Így egyes országok esetében a centralizáció lehet jó megoldás, más országok esetében pedig nem. Ismételten *megjegyzendő azonban, hogy csupán az államigazgatási feladatok delegációja vagy azok visszautalása államigazgatási szervekhez nem centralizáció, hanem közigazgatási szervek közötti munkamegosztási kérdés, amely az önkormányzati jogállást és az önkormányzatiság alapjellegét nem változtatja meg.* A helyi jellegű feladatok és közszolgáltatások biztosításának rendjében ezért fontosabb elvárás az, hogy a feladatok elvárható és megfelelő szakmai hozzáértés, illetve állandó szakmai felügyelet mellett legyenek ellátva, amelynek garanciális szabályait törvények rögzítik.

Kutatási kérdés továbbá az is, hogy a nemzetközi szervezeteknek volt-e szerepük abban, illetve alkalmasak voltak-e arra, hogy a helyi önkormányzatok nemzetközi környezetét alakítva, módszertani útmutatókkal, a legjobb gyakorlatok összegyűjtésével és disszeminációjával, jogi vagy jogi jellegű dokumentumok megfogalmazásával, elfogadásával segítsék, hogy az egyes államok megtalálják a számukra megfelelő válaszokat a kihívásokra. És ebből kifolyólag a helyi önkormányzatok nemzetközi környezete által végzett tevékenység milyen mértékben képes befolyást gyakorolni a helyi önkormányzatiság fejlesztésére elméletileg és a konkrét gyakorlatban is?

Ebben a vonatkozásban fontos kiemelni, hogy a nemzetközi szervezetek dokumentumai elsősorban inkább a szakmai-tudományos fórumok számára mérvadók, és szolgálhatnak gondolatébresztő elemzésekkel, irányokkal vagy gyakorlati megoldásokkal.

Így a helyi önkormányzatok nemzetközi környezete által végzett tevékenység nagymértékben képes befolyásolni a helyi önkormányzatiság elméleti fejlesztési irányait, a gyakorlatban viszont az elméleti irányokat gyakorta átírják vagy átírhatják az adott szabályozásban

megjelenő társadalmi-politikai érdekek, illetve az egyes országok helyi jellegű, történeti, szociológiai jellemzői.

Ezért – tekintettel a három vizsgált ország szabályozására – az általánosság szintjén nem értékelhető ki egyértelműen a nemzetközi környezetnek a helyi önkormányzatokra való hatása, bár tény, hogy áttételes, közvetett hatást kétségtávolan tapasztalhatunk. Ennek oka többérté, mindenekelőtt az önkormányzati szabályozás komplex rendszeréből ered, amely leképezi az egyes társadalmi-történeti hagyományokat, és a nemzetközi tapasztalatokból annyit vesz majd át, amennyit indokoltnak lát. Ez utóbbi viszont politikai és egyéb tényezőknél is múlhat-múlik. Ebből az elgondolásból kifolyólag a nemzetközi környezet országos gyakorlatra való hatása inkább közvetettnek tekinthető.

Felhasznált irodalom

- A települési önkormányzatokról szóló törvény (1990). Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95.
- Az Európai Parlament és Tanács 2013. december 17-i 1302/2013/EU rendelete az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 1082/2006/EK rendeletnek a csoportosulások létrehozásának és működésének egyértelművé tétele, egyszerűsítése és javítása tekintetében történő módosításáról
- CZUDEK, Damian – KOZIEL, Michal (2012): *Analiza prawna modulu e-learningowego w ramach projektu „Strategia zintegrowanej współpracy czesko-polskiego pogranicza”*. Elérhető: www.centrumpp.org/wp-content/uploads/2014/01/2012_analyza-verejna-sprava-pl.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 20.)
- KECSE GÁBOR (2015): *A helyi adók jellemzői és a működtetett helyi adók négy külföldi jogrendszerben*. 15. Elérhető: https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2015_02_Kecso.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 20.)
- PRŮCHA, Petr (2007): *Správní právo. Obecná část. 7. vydání*. Brno, Masarykova Univerzita.
- Sborníky odboru veřejné správy, dozoru a kontroly. Elérhető: www.mvcr.cz/odk2/clanek/sborniky-odboru-verejne-spravy-dozoru-a-kontroly.aspx (A letöltés dátuma: 2018. 10. 20.)
- SOTOLÁR, Jozef (2002): *Miestna samospráva na Slovensku*. Košice, SOTAC.
- SOTOLÁR, Jozef (2003): *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. Košice, SOTAC.
- TEKELI, Jozef – HOFFMANN, Marian (2013): *Kontrola v obecnej samospráve*. Žilina, Eurokódex.
- VĚRABKO, Marián et al. (2012): *Správné právo hmotné. Všeobecná část*. Bratislava, C. H. Beck.