



HELYI ÖNKORMÁNYZATI AUTONÓMIA: MI VÁLTOZIK, MI MARAD?

RÁMHÁPNÉ RADICS KATALIN ADÉL*

* PhD hallgató, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. E-mail: katalina.radics@gmail.com

Absztrakt

Magyarországon a helyi önkormányzatok autonómiája mindig is fontos kérdés volt a helyi demokrácia és az állami központi irányítás közötti egyensúly megteremtése szempontjából. Az elmúlt 35 évet szemlélve a kérdés először az 1989-90-es rendszerváltáskor kapott különös jelentőséget. A 2012-ben végbement önkormányzati reform ismét előtérbe helyezte az önkormányzatok autonómiájának kérdését: az ekkor lezajlott modellváltás az önkormányzati autonómiát tartalmi és formai szempontból egyaránt érintő változásokat hozott.

Jelen tanulmány középpontjában a helyi önkormányzati autonómia kérdésköre áll. Az autonómia jelentésének és a helyi önkormányzati autonómia egyes alapelemeinek rövid áttekintését követően konkrét jogszabály-változásokat nyomon követve vizsgálom a helyi önkormányzati autonómia mértékének változását. A kutatási eredményeket összegezve elmondható, hogy Magyarországon az elmúlt néhány évben a települési önkormányzatok autonómiája a politikai környezet változása miatt komoly kihívásokkal szembesült.

Kulcsszavak

helyi önkormányzat, autonómia, autonómia szűkülése, közhatalom

Abstract

In Hungary, the autonomy of local governments has always been an important issue in balancing local democracy with central state control. Looking back over the past 35 years, the issue first gained particular importance during the 1989-90 regime change. The reform of local government in 2012 brought the issue of autonomy back to the forefront, with a change of model that affected both the substance and form of the autonomy of local governments.

The present study focuses on the issue of the autonomy of local governments. After a brief overview of the meaning of autonomy and the basic elements of local government autonomy, I will examine the changes in the extent of local government autonomy by tracing specific legislative changes. In conclusion of the research findings, it can be said that in the last few years in Hungary, the autonomy of local governments has faced serious challenges due to the changing political environment.

Keywords

local government, autonomy, reduction of autonomy, public authority

Bevezető gondolatok

„A helyi önkormányzatok autonómiája a helyi demokrácia alapköve, amely nélkül a helyi közösségeknek nincs reális lehetőségük saját életük alakítására és javítására.” (OpenAI, 2023). Magyarországon a helyi önkormányzatok autonómiája mindig is fontos kérdés volt a helyi demokrácia és az állami központi irányítás közötti egyensúly megteremtése szempontjából. Az elmúlt 35 évet szemlélve a kérdés először az 1989-90-es rendszerváltáskor kapott különös jelentőséget. Az akkor létrehozott – elsősorban a települések lehető legteljesebb önállóságára épülő – rendszer több olyan elemet (mai megítéléssel inkább hibát) hordozott, amely miatt egyes területeken háttérbe szorultak a közigazgatási rendszer működésére vonatkozó olyan modern követelmények, mint a hatékonyság, a méretgazdaságosság vagy a költséghatékonyság. A 2012-ben, az Alaptörvény és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) megalkotásával és hatályba lépésével végbement önkormányzati reform ismét előtérbe helyezte az önkormányzatok autonómiájának kérdését: az ekkor lezajlott modellváltás az önkormányzati autonómiát tartalmi és formai szempontból egyaránt érintő változásokat hozott. E változások azonban időben közel sem korlátozódtak erre az időszakra, sőt, különös fordulatot vettek a koronavírus-világjárvánnyal egyidőben, s azóta sem zárultak le.

Jelen tanulmányban e témakört járom körbe, megvizsgálva röviden az autonómia jelentését, majd a helyi önkormányzati autonómia egyes alapelemeit. Ezt követően rátérek azoknak a konkrét, 2012 után lezajlott jogszabály-változások a vizsgálatára, amelyek közvetlenül vagy közvetett módon a helyi önkormányzatok autonómiájának egyértelmű szűkülését eredményezték. A normaszövegek ismertetésén túl megkísérlem bemutatni az egyes változtatások eredményeit, az azokhoz esetlegesen kapcsolódó jogorvoslati eljárásokat és azok kimenetelét. Céloom annak megállapítása, hogy a helyi önkormányzati autonómia mely vetületein történt a legnagyobb mértékű szűkülés és a contrario a helyi önkormányzatok milyen mértékű autonómiájáról beszélhetünk ma, 2023-ban.

1. A helyi önkormányzatok autonómiája

A helyi önkormányzatok vizsgálatakor felmerülhet a kérdés azok létjogosultságát illetően. Arra a kérdésre, hogy miért is léteznek a helyi önkormányzatok, Ereky István egy rendkívül gyakorlatias, mégis egyszerű választ adott, miszerint még a legprimitívebb államokban sem lehetséges az, hogy minden közigazgatási teendőt egyetlen központi szerv lásson el. Az állam minden esetben kénytelen a közigazgatás teendőit, s a közigazgatásban megtestesülő hatalmat szervek sokasága között megosztani a hatékony feladatellátás érdekében (Ereky, 1939, 345).

1.1. Az autonómia jelentése

Etimológiai szempontból az autonómia kifejezés két görög szóból származik: az auto (jelentése 'ön') és a nomos (jelentése 'törvény, szabály') szavakból; eredeti jelentését tekintve arra a jogra vonatkozott, hogy valaki megalkothatja saját törvényeit (Miklós Zsuzsanna, 2010, 75).

Az önkormányzatok autonómiáját a helyi önállósággal rokoníthatjuk, amelynek a központtal való viszonyában minden országban szükségszerűen a központi kormányzat tölt be meghatározó szerepet: Verebélyi megfogalmazása szerint egyrészt szabályozó, korlátozó és ellenőrző, másrészt pedig az önállóságot garantáló és segítő szerepköröket lát el (Verebélyi, 1999, 21).

1.2. Az önkormányzati autonómia vetületei

Nem szorul részletes indokolásra, hogy az általános értelemben vett autonómia elképzelhetetlen szervezeti, működési és pénzügyi önállóság nélkül (Bencsik, 2017, 58). E három terület közül talán a pénzügyi források kérdése tekinthető a leglényegesebb pontnak, amelyet Berényi megállapítására támaszkodva Bencsik (2017, 59) úgy szemléltet, mint amely egyszerre juttatja kifejezésre az állam által garantálni kívánt önállóságot, valamint az önkormányzati szférának a közfeladatok ellátásában betöltött szerepét.

Más irányból közelítette meg a kérdést az Alkotmánybíróság, amikor az önkormányzati alapjogokat előtérbe helyezve azokat az 56/1996. (XII. 12.) AB határozatban úgy határozta meg, mint a helyi képviselő-testületek számára biztosított hatáskör csoportok, amelyek a helyi önkormányzás körében az önkormányzatok számára biztosított autonómia alkotmányos garanciáit képezik.¹ Ahogy azt később Patyi András is kiemelte: az alapjogok elsősorban a Kormányral és az államigazgatással szemben nyújtottak alkotmányos garanciát az önkormányzatok számára, (Patyi, 2013, old.: 382) hiszen az önkormányzatokat az egyes alapjogok körében megillető autonómia nem feltétlen és korlátozhatatlan.

A szervezeti és azzal szorosan összefüggő működési autonómiának gyakorlása során elsődleges szempont a helyi szükségletekhez való alkalmazkodás, valamint a hatékonyabb igazgatás követelménye (Siket, 2017, 200).

2. A helyi önkormányzati autonómia mértéke

Annak megítélése szempontjából, hogy egy állam önkormányzati rendszerét demokratikusnak tekinthetjük-e, döntő jelentősége van az önkormányzati autonómia mértékének, melyet az határoz meg, hogy a helyi és a központi szervezetrendszer kapcsolatában a központ milyen mértékű szerepet tölt be.

A tanácsrendszer fennállása alatt egyértelmű volt a központ túlsúlya, a diktatórikus rendszerek tipikus ismérve, az eltúlzott centralizmus áthatotta a közigazgatás struktúráját (Verebélyi, 1987, 93–94). A tanácsok mai értelemben vett autonómiájáról ebben az időszakban nem beszélhetünk.

Az önkormányzati rendszer és autonómia lényegét érintő változásra egészen a rendszerváltásig kellett várni. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvénnyel (a továbbiakban: Ötv.) felépített önkormányzati rendszer a helyi demokráciát és a helyi közösségek minél teljesebb önállóságát helyezte előtérbe (Nagy & Hoffman, 2016, 33).

Önkormányzati rendszerünk 1989–90. évi (újra)kialakítására nagy mértékben hatott az ún. inga-effektusnak nevezett hatás is. Mivel az 1950–1990. között működött tanácsrendszer az ingát túllendítette az egyik irányba, a rendszerváltáskor az inga szükségszerűen túllendült az ellenkező irányba. Így 1990-ben egy helyenként túlzóan demokratikus, az önkormányzatok

¹ 56/1996. (XII. 12.) AB határozat II. pont.

autonómiáját túlhangsúlyozó, a központi ráhatást elgyengítő önkormányzati rendszer állt fel (Verebélyi, 1999, 19). Ahogy az várható volt, az inga ezzel ismét túllendült, s hamar világossá vált, hogy a rendszer bizonyos mértékű korrekcióra szorul (Verebélyi, 1999, 19). Az ingát legutóbb az Alaptörvény és az MÖtv. megalkotásával végbement önkormányzati reform kísérelte meg valamelyest egyensúlyba hozni. A 2012-ben lezajlott önkormányzati modellváltás az önkormányzati autonómiát tartalmi és formai szempontból egyaránt érintő változásokat hozott. Az új modell tekintetében általános jelleggel érvényesül a rendszerváltáskor kialakított liberális keretek szigorúbb korlátok közé helyezése (Balázs, 2012, 38), amely érinti az önkormányzatok pénzügyi autonómiáját, jogállását és szervezetalakítása szabadságát is.

3. Az önkormányzati autonómia határait érintő konkrét változások 2012 után

Az előzőekben röviden felvázoltam a 2012-es helyi önkormányzati modellváltással lezajlott legfontosabb változásokat, a továbbiakban pedig igyekszem bemutatni részletesebben is az önkormányzati autonómia határait érintő legfontosabb intézkedéseket az esetlegesen kapcsolódó jogorvoslati eljárásokkal együtt 2012-től napjainkig.

3.1. Feladatfinanszírozási modell bevezetése, költsönfelvétel korlátozása

A helyi önkormányzatok működésének a rendszerváltás óta eltelt majd húsz éves tapasztalatai alapján a 2010-ben felállt kormány célul tűzte ki a helyi önkormányzati rendszerben eszközölt kardinális, rendszerszintű átalakításokat. E tekintetben az MÖtv. Preambulumából és az MÖtv.-hez fűzött indokolásból is kiolvasható a célkitűzés egy modern, költséghatékony, feladatorientált önkormányzati rendszer kialakítására, amely e célok elérése érdekében az Ötv. rendszeréhez képest szigorúbb keretet szab az önkormányzati autonómiának (Bencsik, 2017, 63). Az Ötv. szabad támogatási rendszerével szemben az MÖtv. egy kötött feladatfinanszírozási rendszert alakított ki, amely egyúttal a központi költségvetési támogatások csökkenését is magával hozta. Ennek eredményeként az önkormányzatok számára elengedhetlenné vált korábbi gazdálkodási gyakorlatuk újragondolása, a helyi adóztatási tevékenység átalakítása, a kiadások prioritizálása (Bencsik, 2017, 63). A 2012-es önkormányzati reform vizsgálva Dobos Gábor önkormányzati szereplőkkel készített interjúkat, melyek nyomán arra a következtetésre jutott, hogy bár az alanyok jórészt korrektnek ítélték meg a feladatfinanszírozási rendszer kialakítását, néhányan megjegyezték, hogy a kormányzat alulbecsülte egyes ellátandó feladatok költségigényét (Dobos, 2018, 145). A valódi problémát – meglátása szerint – azonban az jelenti, hogy a központi kormányzat elvárja az önkormányzatoktól, hogy saját bevételeikkel egészítsék ki a támogatást a kötelező feladatok ellátására is tekintettel arra, hogy gazdálkodásukat a fenntarthatóság és a költségvetési fegyelem elvei mentén kell kialakítaniuk. Ennek okán azonban – mondja Dobos (2018, 145) – *„az önkormányzatok kénytelenek saját bevételeiket feláldozni, amelyek így teljesen beleolvadnak a kötelező feladatok ellátásának biztosításába – miközben az önkormányzatok számára kizárólag ezek a források állnak rendelkezésre ahhoz, hogy önálló fejlesztéseket hajtsanak végre és önkéntes feladatokat vállaljanak. Ennek nyomán az önkormányzatok mozgástere teljesen eltűnik, mivel nem képesek az alapvető szolgáltatások biztosításán túl a helyi körülményekre szabott önkéntes szolgáltatásokat nyújtani.”*

Az új finanszírozási modell bevezetése mellett az MÖtv. másik jelentős, az önkormányzatok gazdasági stabilitásának helyreállítását és fenntartását célzó rendelkezést tartalmaz az Alaptörvény 34. cikke, amely az Alaptörvény N) cikkével összhangban úgy rendelkezik, hogy

„[t]örvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a kormány hozzájárulásához kötheti.” Ennek eredői szintén a rendszerváltás óta eltelt időszak tapasztalatai, ugyanis ezen időszakban felszínre kerültek „olyan anomáliákat, amelyek működési zavarokat, unikális gazdálkodási megoldásokat és – több esetben – egyes önkormányzatok eladósodását (is) eredményezték” (Bencsik, 2017, 64).² Az önkormányzatok számára tehát főszabályként kormányzati jóváhagyáshoz kötötté vált meghatározott kötelezettséget keletkeztető ügyletekben való részvétel (Bencsik, 2017, 66).

E kérdéskörben Varga Ádám a Kormány hozzájárulásának feltételeire helyezi a hangsúlyt. Kecő Gábor nyomán leírja, hogy a Kormány hozzájárulásának feltételei törvényben nagyrészt pontosan meghatározottak, egy diszkrécionális elemet tartalmaznak: azt, hogy a kölcsönfelvétel nem veszélyeztetheti a költségvetési törvényben kitűzött adósságcélt. (Varga, 2021, old.: 199) Kecő pedig felhívja a figyelmet arra, hogy az adósságcél töredéke annak, amekkora összeget az önkormányzatok a törvény szerint kölcsönként felvehetnének, ilyen körülmények között pedig a döntés politikai diszkréció tárgya lesz. (Kecő, 2016, old.: 216) Ennek nyomán Varga negatívumként emeli ki, hogy bár kétségtelenül a Kormánynak nyílik a legnagyobb rálátása egy-egy pénzügyi tárgyú kérdés nemzetgazdaságra gyakorolt hatásának felmérésére, az önkormányzatok kölcsönfelvételének ilyen feltételekhez kötése inkább az önkormányzatok felelőtlen döntésének kivédését szolgálja, ebben az esetben pedig mintegy megkérdőjelezi az önkormányzatok döntési képességét. Ez esetben pedig – hívja fel a figyelmet Kecő Gábor nyomán a szerző – az önkormányzati működés létjogosultsága kérdőjeleződik meg. (Varga, 2021, old.: 201)

Összességében elmondható, hogy ezek az intézkedések mind az önkormányzatiság működőképességének megőrzését tették elsődleges szemponttá az önkormányzatok működési mozgásterének erős szűkítése árán (Dobos, 2018, 75–76).

3.2. Helyi adóztatás rendszere

Az önkormányzatok új finanszírozási rendszeréből adódóan a települések saját bevételi forrásai 2012 után jelentősen felértékelődtek, amelyek közül Borsa és társainak (2022, 28) kutatása nyomán jelentős részt (2019-ben a bevételek egyharmadát) tesznek ki az önkormányzatok adóbevételei. A települési adóztatás jelenleg is fennálló formájában 2015 óta működik. A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) 2015. január 1-jétől hatályos rendelkezései alapján ugyanis a települési önkormányzatoknak – a Htv.-ben tételesen meghatározott típusú helyi adónemek mellett – lehetőségük nyílt az önkormányzat illetékességi területén olyan települési adó bevezetésére, amelyet más törvény nem tilt és amelyre nem terjed ki törvényben már szabályozott közteher hatálya (Borsa et al., 2022, 24–25). A szabályozási környezet átalakításával az törvényhozás feltehető célja az volt, hogy az önkormányzati autonómiát erősítendő, szélesebb hatáskört és további segítséget adjon az önkormányzatok számára feladataik elvégzéséhez (Pálfi, 2018, 17).

A települési adó kivetésének lehetősége nem értékelhető azonban egyértelműen az önkormányzatok pénzügyi autonómiáját minden tekintetben kiteljesítő intézkedésként. A képviselő-testületet ugyanis az új adónem bevezetéséről történő döntéshozatal során nemcsak a kettős adóztatás tilalmának elve köti, hanem az adóalanyok tekintetében a Htv.-ben meghatározott

² E kérdéskörrel részletesebben olvashatunk például Vígvári Andrásnál (2009), Lentner Csabánál (2014), Siket Juditnál (2017) vagy Bethlendi Andrásnál és Lentner Csabánál (2019).

korlátozás, miszerint a települési adónak nem lehet alanya állam, önkormányzat, szervezet, továbbá – e minőségére tekintettel – vállalkozó.³ További törvényi korlátozás az adóbevétel felhasználása tekintetében, hogy azt az önkormányzat kizárólag fejlesztési célra, valamint a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozó szociális ellátások finanszírozására használhatja fel.⁴

Kutatása során Pálfi Edina (2018, 18–22) számos önkormányzat vonatkozásában megvizsgálta a 2015 után megalkotott, illetve tervezett települési adórendeleteket, következtetéseivel meglehetősen borúlátóak, melyekben háttérbe szorul az a feltételezhető jogalkotói cél, hogy a települési adó kivetése növelheti az önkormányzatok pénzügyi szabadságát. Álláspontja szerint a települési adókivetés lehetőségének megteremtésével az önkormányzati bevételekért való felelősség a központi kormányzatról még nagyobb részben az önkormányzatokra hárul. Hozzáteszi, hogy az adókivetésre vonatkozó alanyi és tárgyi korlátok okán az önkormányzatok pénzügyi függősége nem csökkent, így pénzügyi autonómiájuk szélesítése érdekében érdemi előrelépés nem történt (Pálfi, 2018, 22–23).

A jelenleg is fennálló helyi adózási rendszer további hátrányára hívja fel a figyelmet az Állami Számvevőszék. Elemzésében leírja, hogy bár a helyi adóbevételek növekedése alapvetően hozzájárul az önkormányzatok pénzügyi egyensúlyának fenntartásához, azok egyúttal kockázatot is jelentenek a stabil költségvetés szempontjából. Különösen igaz ez abban az esetben, ha az önkormányzat a helyi adóbevételt elsősorban működési kiadásainak biztosítására használja fel és amennyiben egy nagyobb adózótól származik az adóbevétel jelentős része (Állami Számvevőszék, 2021).

Kiemelendő, hogy az önkormányzatok települési adók kivetése tekintetében fennálló korlátozott lehetőségei tovább szűkültek a 2021-es és 2022-es adóévben a koronavírus-világjárvány okán. A 2020. december 2-án hatályba lépett, a koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges helyi adó intézkedésről szóló 535/2020. (XII. 1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) értelmében ugyanis a 2021-es adóévben a helyi adók és a települési adó mértéke nem volt megemelhető, az önkormányzatoknak az adórendeleteikben korábban biztosított adómentességet és adókedvezményt továbbra is biztosítani kellett, továbbá a 2021-es évre sem új települési adó, sem új helyi adó nem volt bevezethető, amely korlátozások később a 2022-es évre is kiterjesztésre kerültek (Bordás, 2021).

A Korm. rendelettel szemben Gödöllő Város Önkormányzata alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, mivel az álláspontjuk szerint az sértette egyebek mellett az önkormányzatok Alaptörvényben biztosított jogát arra, hogy törvény keretei között döntsenek a helyi adók fajtájáról és mértékéről.⁵ Az Alkotmánybíróság a 3363/2021. (VII. 28.) AB végzésében pozitívan döntött az indítvány befogadhatóságáról, az Alaptörvényben biztosított jog sérelmét azonban nem vizsgálta érdemben: hatáskörének hiánya okán visszautasította az indítvány további vizsgálatát az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésére, az államadósság klauzulára alapítva. A testület igazolta ezzel Tilk Péter arra vonatkozó feltételezését, hogy az államadósság a GDP 50%-át időben valószínűleg sokáig meg fogja haladni, kizárva ezzel a költségvetési érintettségű jogszabályokat az alkotmánybírósági vizsgálatból, egyúttal jelentősen szűkítve a helyi önkormányzatok által igénybe vehető alkotmánybírósági jogvédelem terjedelmét (Tilk, 2012, 44).

³ Htv. 1/A. § (1) bekezdés.

⁴ Htv. 1/A. § (5) bekezdés.

⁵ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés h) pont.

3.3. Gépjárműadó

A helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiának bevételi oldalához kapcsolódó további változások a gépjárműadót mint települési önkormányzatokat megillető, a központi költségvetésből átengedett adót érintették. A gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII. törvény 1. §-a értelmében a törvényben meghatározott kivételektől eltekintve gépjárműadót kell fizetni minden magyar hatósági rendszámtáblával ellátott gépjármű, pótkocsi, valamint Magyarország területén közlekedő, külföldön nyilvántartott tehergépjármű után.

Az előzőekben tárgyaltak nyomán nem szorul külön magyarázatra az, hogy az önkormányzatok autonómiájának kiteljesedéséhez elengedhetetlen, hogy ehhez megfelelő pénzügyi háttérrel is rendelkezzenek, melyet az önkormányzatok számára nagy arányban a gépjárműadó mint a központi költségvetésből átengedett adó biztosított. Megjegyzendő, hogy Dobos Gábor szerint a központi kormányzat által átengedett adóbevételek valójában nem is tekinthetők a helyi szint pénzügyi autonómiája részének, mivel ezekben az esetekben az adó mértékét és az átadott adó arányát is a központi kormányzat határozza meg (a központi költségvetésről szóló törvényekben) (Dobos, 2018, 85). A gépjárműadóról szóló törvény 1992. január 1-jén lépett hatályba.⁶ Fennállásának első 10 évében a gépjárműadóból származó bevételek úgynevezett megosztott bevételként 50%-ban az önkormányzatok költségvetését, 50%-ban pedig a központi költségvetést gyarapították. Ez az arány 2003-ban megváltozott és egészen a 2012-es évig a gépjárműadóból származó bevételek teljes egésze átengedésre került a települési önkormányzatok számára. A 2012-ben elindult önkormányzati reformcunami azonban ezt a területet sem hagyta érintetlenül és az arány ismét az önkormányzatok kárára változott: 2013-tól a 2019-es adóévig már csak a gépjárműadóból befolyó bevételek 40%-a maradhatott átengedett bevételként az önkormányzatoknál.

A koronavírus-világjárvánnyal összefüggésben a Kormány rendeletével 2020-ban módosította a Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló 2019. évi LXXI. törvényt, így annak 2020. június 18-tól hatályos 37. § (1) bekezdés a) pontja szerint a gépjárműadóról szóló törvény alapján a 2020. évben beszedett gépjárműadó nem illeti meg az önkormányzatokat, az az Egészségbiztosítási és Járvány Elleni Védekezési Alapba került becsatornázásra.⁷ Láthattuk, hogy 2020-ban nem első ízben csökkent a gépjárműadó bevételekből az önkormányzatokat megillető rész mértéke, egyedülálló azonban, hogy az az aktuális adóév közepén elfogadott és hatályba lépett jogszabálmódosítás eredményeképpen történt. Míg azonban 2013-ban a Parlament Önkormányzati és Területfejlesztési Bizottsága dolgozott ki módosító javaslatot a 2013. évi költségvetés módosítására (Adózóna, 2012), addig 2020-ban a számos negatív értékelést megfogalmazó sajtónyilatkozat mellett 54 (ellenzéki) országgyűlési képviselő fordult az Alkotmánybírósághoz, utólagos normakontroll eljárást kezdeményezve a Korm. rendelettel szemben. Indítványuk szerint a Korm. rendelet 4. §-a, amely a gépjárműadó kérdését rendezi, alaptörvény-ellenes és egyúttal a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájába mint nemzetközi szerződésbe ütközik. Az Alkotmánybíróság érdemben vizsgálta az indítványt és a 3234/2020. (VII. 1.) AB határozatban döntött a kérdésben. Az alaptörvény-ellenesség tekintetében az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében meghatározott államadósság-klauzulára alapozva hatáskörének

⁶ Gjt. 20. § (1) bekezdés.

⁷ A Magyarország 2020. évi központi költségvetésének a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól szóló 92/2020. (IV. 6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 4. § (1) bekezdés.

hiánya miatt az indítvány visszautasításáról döntött a testület.⁸ A Korm. rendelet nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatakor az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az, hogy a Kormány rendeletével „*egy központi adónemet szabályozó törvényben foglalt, az állam által a helyi önkormányzatnak részben átengedett – az állam és a helyi önkormányzat között száza-lékosan megosztott – központi adó helyi önkormányzat által már beszedett részét áthelyezi a központi költségvetés Járvány Elleni Védekezés Alapjába, nem hozható alkotmányjogilag ér-tékelhető, és ekként érdemi elbírálást lehetővé tevő kapcsolatba a Charta indítványozók által felhívott, a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásaira vonatkozó általános, alapelvi szintű, az önkormányzatok pénzügyi forrásainak egészére vonatkozó rendelkezéseivel.*”⁹ Mindezekre tekintettel pedig a nemzetközi szerződésbe ütközés tekintetében az indítvány elutasítása mellett döntött az Alkotmánybíróság.

A gépjárműadóból származó átengedett bevételek visszavételének ügye országgyűlési képviselők közvetítésével került az Alkotmánybíróság elé, az indítványozók pedig – mint láthattuk – nem tudtak sikerrel fellépni a települési önkormányzatok Alaptörvényben és a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában megjelölt tulajdonhoz való jogának védelme érdekében.

3.4. Forgalomképtelen törzsvagyon átadása a településtől a megyei önkormányzat részére

A gépjárműadó ügyéhez hasonlóan szintén a koronavírus-világjárvány időszakában alkotta meg a Kormány a veszélyhelyzettel összefüggésben a nemzetgazdaság stabilitásának érdekében szükséges intézkedésekről szóló 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: 135/2020. Korm. rendelet) és a Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 136/2020. (IV. 17.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: 136/2020. Korm. rendelet). E jogszabályokkal a Kormány a gödi önkormányzat területén különleges gazdasági övezetet jelölt ki és az ehhez tartozó, köztulajdonban álló közutak, közterek, közparkok tulajdonjogát átadta a megyei önkormányzat számára, minek okán az érintett ingatlanok tekintetében a megyei önkormányzat vált jogosultá a helyi adók kivetésére és beszedésére. A gödi önkormányzat alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, a hivatkozott kormányrendeletek alaptörvény-ellenességének megállapítását és azok megsemmisítését kérte. Indítványát egyebek mellett arra alapozta, hogy álláspontja szerint a szabályozás szükségtelenül és aránytalanul korlátozza Göd Város Önkormányzatának (jelen alcím vonatkozásában a továbbiakban: Önkormányzat) tulajdonhoz való alapjogát, ezért hátrányos megkülönböztetésnek minősül (Alkotmánybíróság, 2021). Az ügy kapcsán nem térek ki annak gazdasági vagy politikai aspektusaira, sem a kapcsolódó sajtóhírekre, kizárólag az ügyben született 8/2021. (III. 2.) AB határozatnak a helyi önkormányzatok autonómiájának kérdéséhez közvetlenül kapcsolódó érvelését és a döntéshez fűzött két különvéleményt mutatom be.

Az Önkormányzat indítványának és az Alkotmánybíróság döntésének is egyik lényeges pontja az Önkormányzat tulajdonhoz való jogának állított sérelme. Döntésének indokolásában az Alkotmánybíróság arra helyezte a hangsúlyt, hogy a tulajdonhoz való alapjog sérelmét az Önkormányzat tulajdonában álló ingatlanokat Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében foglalt alkotmányos garanciák (kivételesség, azonnali, feltétlen és teljes körű kártalanítás) figyelmen

⁸ 3234/2020. (VII. 1.) AB határozatban Indokolás [27].

⁹ 3234/2020. (VII. 1.) AB határozatban Indokolás [36].

kívül hagyásával sajátították ki.¹⁰ Hosszas érvelés nyomán az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a kifogásolt szabályozás nem tekinthető alkotmányjogi értelemben vett kisajátításnak,¹¹ hanem az – Pokol Béla szóhasználatával élve – az állami tulajdon egyszerű átadásának minősül egyik kezelőtől a másikhoz.¹²

Az indítvány másik lényeges pontja az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontjának, azaz az önkormányzati autonómiának állított sérelme. Az Önkormányzat álláspontja szerint a helyi adóztatási jog gyakorlásának korlátozásával összefüggésben a támadott szabályozás szerinti tulajdonelvonás a kötelező önkormányzati feladatai és hatásköre ellátását „ellehetetleníti”.¹³ Az Alkotmánybíróság döntésében kifejtette, hogy ugyan az önkormányzati autonómia korlátozása megállapítható, az nem eredményezi az autonómia kiüresedését¹⁴ (és az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az ún. kiüresedési mérce adja az önkormányzatok számára az Alaptörvényben garantált alkotmányosan védett hatáskörök védelmének zsinórmértékét). Indokolása szerint a helyi adóztatáshoz való jog mint alkotmányosan védett hatáskör azért nem üresedik ki – csak földrajzi értelemben korlátozódik –, mert egyrészt az Önkormányzat továbbra is részesül (arányosítás mellett) a különleges gazdasági övezetben beszedett helyi adóból, másrészt a nem különleges gazdasági övezetben az illetékességi területén továbbra is adóztathat.¹⁵

Czine Ágnes a döntéshez fűzött különvéleményében hangsúlyozta, hogy az Önkormányzat vagyonának a megyei önkormányzat részére történő átadásával az átadó költségvetésében hiány keletkezett, ez a hiány azonban nem lehet olyan nagyságú, amely már ellehetetleníti az Önkormányzat működését. Emiatt olyan garanciális szabályozásra lenne szükség, amely biztosítja, „*hogy a forráselvonásra tényleg csak akkor kerülhessen sor, ha az nem veszélyezteti a helyi közügyek körébe tartozó feladatok ellátását, és szükség esetén a jogszabály a forráselvonással egyidejűleg a kompenzációról rendelkezzen.*” Czine Ágnes ilyen garanciális szabályozás híján mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását látta indokoltnak.¹⁶

Különvéleményében Pokol Béla is a tulajdonátadás értékaránytalanságát hangsúlyozta. Álláspontja szerint a testületnek vizsgálnia kellett volna az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdésében meghatározott értékarányosság követelményét függetlenül attól, hogy arra indítványában az Önkormányzat nem hivatkozott.¹⁷

3.5. Köznevelési feladatok átstrukturálása

A közoktatási, köznevelési feladatok ellátásának 2013. január 1-jével történt átszervezése gyökeresen változtatta meg a korábbi rendszert. A 2013 előtti struktúrában az Ötv. az önkormányzat feladatai között nevesítette az óvodai és alapfokú nevelés, valamint az oktatás biztosítását.¹⁸ A helyi önkormányzatok a közoktatási feladataikat elláthatták egyrészt önálló intézmény létesítésével és működtetésével, e célra létrehozott kistérségi társulás keretében, valamint a feladat

¹⁰ 8/2021. (III. 2.) AB határozat Indokolás [125].

¹¹ 8/2021. (III. 2.) AB határozat Indokolás [141].

¹² 8/2021. (III. 2.) AB határozat Indokolás [197]–[198].

¹³ 8/2021. (III. 2.) AB határozat Indokolás [159].

¹⁴ 8/2021. (III. 2.) AB határozat Indokolás [164].

¹⁵ 8/2021. (III. 2.) AB határozat Indokolás [166].

¹⁶ 8/2021. (III. 2.) AB határozat Indokolás [185]–[194].

¹⁷ 8/2021. (III. 2.) AB határozat Indokolás [195]–[198].

¹⁸ Ötv. 13. § (1) bekezdés.

megyei vagy fővárosi önkormányzat részére történő átengedésével, a feladatellátást biztosító vagyron egyidejű rendelkezésére bocsátásával (Brecsok, 2014, 11–12).

Az Mötv. azonban már csak az óvodai nevelés biztosítását határozza meg a helyi közügyek körében a települési önkormányzatok számára kötelezően ellátandó feladatként, az iskolai oktatásról a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.) rendelkezik, állami feladatként tételezve az általános iskolai nevelést-oktatást.¹⁹ Az iskolai nevelés-oktatás tehát 2013. január 1-jétől kikerült a helyi közügyek köréből és állami feladattá vált, bár az korábban a településeken kétségtelenül az egyik legfontosabb helyi közügynek volt tekinthető (Csörgits, 2013). Sente Zoltán egyenesen az önkormányzatokra mért csapásként értékelte a változtatást, mivel álláspontja szerint *„az általános iskolák működtetése az egyik legfontosabb helyi közügy, a működtetés feltételeinek meghatározásához, a helyi közösség bizalmát élvező iskolavezetéshez a lakosságnak elemi érdeke fűződik”* (Sente, 2012, 13). Dobos Gábor az önkormányzati autonómia mértékét vizsgáló kutatása eredményeként szintén negatívan értékelte a változást az autonómia terjedelme szempontjából: *„Minden oktatáshoz kapcsolódó feladat, amely szakmainak tekinthető, a központi kormányzathoz került, és azok a feladatok maradtak az önkormányzatoknál, amelyek pusztán támogató tevékenységeknek tekinthetőek.”* Hozzáteszi, hogy Magyarországon az önkormányzatiság első húsz évében az autonómia mértéke a szakpolitikák tekintetében nagyjából állandó volt, a 2010-es évek önkormányzati reformjainak hatásaként azonban egy nagyobb törés tapasztalható, hasonlóan a pénzügyi autonómia területéhez (Dobos, 2018, 82–84). A teljes képhez azonban hozzátartoznak a kutatása során jegyzőkkal és polgármesterekkel készített interjúk eredményei is, amelyekből kiderül, hogy *„a helyi autonómia erősen függ a települések komplex (gazdasági-társadalmi) helyzetétől.”* Az oktatási reform kapcsán ugyanis két egymáshoz közeli településen is eltérően ítélték meg kérdést *„az egyik település polgármestere szerint az általános iskola átadását úgy élték meg, „mint akitől elvettek valamit, ami eddig fontos volt”, a másik településen pedig elmondták, hogy az oktatási feladat elvonása nyomán került egyensúlyba a költségvetés, azzal együtt „megoldhatatlan nehézséget okozna” az önkormányzat deficitmentes működtetése”* (Dobos, 2018, 158).

3.6. Az egészségügyi alapellátás átszervezése

Az egészségügyi alapellátás megszervezése az Mötv. 13. § (1) bekezdés 4. pontja alapján a helyi közügyek körébe sorolandó, helyi önkormányzat által ellátandó feladat. Fontos változásként épült be a normaszövegbe 2023. január 1. napjával az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2022. évi LXXIII. törvény (a továbbiakban: Módtv.) nyomán a *„törvényben meghatározott kivételekkel”* kitétel. Emellett az Mötv. kiegészült egy új, 129/A. §-sal, amely az egészségügyért felelős miniszter számára biztosít lehetőséget az önkormányzat járóbeteg-szakellátáshoz kapcsolódó adataiba, nyilvántartásaiba, szerződéseibe való betekintésre.

A Módtv. az egészségügyi alapellátás két területét érintően állít fel új struktúrát. Egyrészt a házi orvosi, házi gyermekorvosi ügyeleti ellátást az Országos Mentőszolgálat biztosítja (vármegyéenként eltérő kezdőidőponttal, kvázi „felmenő rendszerben” történik az új ügyeleti rendszerre való átállás), másrészt a védőnők tekintetében a helyi önkormányzatok 2023. június 30. napjáig bezárólag gyakorolhatják a munkáltatói jogokat, ezt követően, 2023. július 1-től az irányító vármegyei intézmény²⁰ gyakorolja azokat.

¹⁹ Nkt. 74. § (1) bekezdés.

²⁰ Módtv. 16. § és 21. §-a alapján.

A Módtv. az előbbieken hivatkozott és itt nem ismertetett rendelkezéseivel egyaránt az állami szerepvállalás növelésének irányába hatnak, elsősorban a vármegyei kórházak és az Országos Mentőszolgálat feladatainak bővítésével. Valószínűsíthető, hogy hasonló lépéseket készít elő a Módtv. a járóbeteg-szakellátás tekintetében is, figyelemmel arra is, hogy 2023. első negyedében több sajtóhír jelent meg, melyek szerint az Országos Kórházi Főigazgatóság levélben kért állásfoglalást az önkormányzatoktól abban a kérdésben, hogy át kívánják-e adni járóbeteg-szakellátást biztosító rendelőiket az állam részére. A kérdést a híradások szerint azzal indokolták, hogy „a szakrendelők állami átvétele lehetőséget jelent járóbeteg szakellátási feladatok hatékonyságának növelésére, a betegutak egységesítésére és a várakozási idők rövidítésére” (Danó, 2023). Bár sem a Módtv. általános, sem annak részletes indokolásában nem szerepel *expressis verbis*, érezhető, hogy az erős megyei szintű centralizációt eredményező átalakítás mögött megbúvó cél a magyar egészségügyben jelen lévő humán erőforrás-hiány enyhítése, ami óriási területi egyenlőtlenségeket eredményez az ellátásban.²¹ Jelen tanulmány keretein jelentősen túlmutatna annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy az átalakítás valódi megoldást jelent-e a fenti problémára, vagy csupán ragtapasz egy komoly beavatkozást igénylő seben.

Mindhárom részterület átalakítása tekintetében közös azonban, hogy az önkormányzatok – az alapfokú oktatás kapcsán már említett – szakpolitikai autonómiájának egy szeletét hasítják ki a helyi közügyek, az önkormányzat ellátandó feladatok köréből a feladat centralizáltan történő újraszervezése érdekében. A köznevelési feladatellátás reformjához hasonló jogorvoslati eljárás ezen ügykör kapcsán sem indult sem a bíróság, sem az Alkotmánybíróság előtt az önkormányzatok Alaptörvényben biztosított jogainak védelme érdekében, a járóbeteg-szakellátás állami kézbe adása kapcsán azonban több önkormányzat is egyértelművé tette, hogy a lehetőséggel nem kívánnak élni.²² Az önkormányzatok döntését egyebek mellett az motiválhatja, hogy a járóbeteg-szakellátást biztosító rendelőket az önkormányzatok a helyi igényeket felmérve, a polgárok igényeihez alakították ki (MedicalOnline.hu, 2023), jelentős anyagi forrásokat is befektetve a szakrendelők ingó és ingatlan vagyonának karbantartására, bővítésére, korszerűsítésére.

Bár a reform a védőnők tekintetében 2023. július 1. napjától eredményez tényleges változást, és a másik két területhez képest a sajtóban is háttérbe szorult e kérdés tárgyalása, álláspontom szerint a járóbeteg-szakellátáshoz hasonlóan a védőnői ellátás biztosítása tekintetében is kívánatos lenne a nagyobb önkormányzati szerepkör fenntartása. Ennek oka, hogy a védőnő működése lakosságközeli ellátás, amelyben kiemelt jelentőséggel bír a védőnő szakmai felkészültségén túl személyisége, valamint társadalmi beágyazottsága is – utóbbi szempont főleg kisebb települések tekintetében bír nagy súllyal.

²¹ T/2031. számú törvényjavaslat.

²² A Budapest Fővárosi Közgyűlés határozatot fogadott el arról, hogy a Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei által működtetett járóbetegszakellátások továbbra is Budapest Főváros Önkormányzata fenntartásában kívánják tovább működtetni. A Fővárosi Közgyűlés internetes oldalán a kézirat lezárásának időpontjában Karácsony Gergely főpolgármester FPH144/2034-12/2023 iktatószámú határozati javaslata szerepel, melyet a Közgyűlés 2023. március 29-i ülésén terjesztett elő. Az internetes oldalon az ülés jegyzőkönyve a kézirat lezárásának időpontjában még nem szerepel, azonban az MTI információira támaszkodó sajtóhírek szerint a Fővárosi Közgyűlés egyhangúan döntött a határozati javaslat elfogadásáról (MedicalOnline.hu, 2023).

Összegzés

A magyarországi helyi önkormányzatok autonómiája számos közéleti és tudományos vita központi elemét képezte és képezi ma is. A rendszerváltáskor az önkormányzati rendszer (újra) szervezésével az önkormányzatok kiemelt funkciója lett a központi államszervezet hatalmának ellensúlyozása. Emiatt egyes területeken háttérbe szorultak a közigazgatási rendszer működésére vonatkozó olyan modern követelmények, mint a hatékonyság, a méretgazdaságosság vagy a költséghatékonyság. Ezeket a hibákat az Alaptörvény és az Möt. megalkotásával kívánta helyre hozni a 2010-ben megalakult kormányzat: a 2012-ben kezdődött és azóta is tartó önkormányzati reform ismét előtérbe helyezte az önkormányzatok autonómiájának kérdését.

Jelen tanulmány középpontjában a helyi önkormányzati autonómia kérdésköre áll. Az autonómia jelentésének és a helyi önkormányzati autonómia egyes alapelemeinek rövid áttekintését követően konkrét jogszabály-változásokat nyomon követve vizsgáltam a helyi önkormányzati autonómia mértékének változását.

A helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiájának területén vizsgált mindhárom elem a pénzügyi autonómia határainak szűkülése felé mutat: a feladatfinanszírozási rendszer bevezetésével az önkormányzatok számára feladatellátásra juttatott pénzeszközök jelentősen csökkentek, azok sokszor nem állnak arányba a feladatellátás tényleges költségeivel (Dobos, 2018, 145). Bár 2015 óta az önkormányzatoknak lehetőségük van települési adók kivetésére, a vonatkozó alanyi és tárgyi korlátok okán az önkormányzatok pénzügyi függősége nem csökkent (Pálfi, 2018, 22–23). A gépjárműadóból az önkormányzatok számára átengedett 40% a 2020-as adóév óta 0%-ra csökkent, ténylegesen csökkentve ezzel az önkormányzatok rendelkezésére álló pénzügyi forrásokat.

Emellett a korábban a helyi közügyek körébe tartozó közoktatási és egészségügyi szolgáltatási feladatok ellátását vizsgáltam. Mindkét terület tekintetében a megyei szintű centralizáció irányába ható változások zajlottak le. Az alapfokú nevelés-oktatásban a szakmainak tekinthető feladatok a központi kormányzathoz kerültek, az önkormányzatoknál pedig a támogató jellegű feladatok, mint például az infrastruktúra biztosítása maradt. Az egészségügy területén zajló reformok is ebbe az irányba mutatnak a védőnői tevékenység átszervezésével, valamint a járóbeteg-szakellátást érintő ilyen irányú törekvéssel. Emellett az Országos Mentőszolgálat határköreinek bővítése is megtörtént a háziorvosi ügyelet megszervezésére vonatkozó feladat átadásával.

A kutatási eredményeket összegezve elmondható, hogy Magyarországon az elmúlt néhány évben a települési önkormányzatok autonómiája a politikai környezet változása miatt komoly kihívásokkal szembesült: az önkormányzatiság első húsz évében az autonómia mértéke a szakpolitikák tekintetében nagyjából állandó volt, a 2010-es évek önkormányzati reformjainak hatásaként azonban egy nagyobb törés tapasztalható, hasonlóan a pénzügyi autonómia területéhez (Dobos, 2018, 82–84).

A tanulmány zárásaként álljon itt egy részlet XI. Pius pápa Quadragesimo anno kezdetű körleveléből 1937-ből, amely ma is iránymutatásként szolgálhat a jövőre nézve, különös tekintettel az elmúlt évtized tendenciáira: *„Igaz ugyan, amit a történelem is igazol, hogy a viszonyok változtatásával sok olyan föladatot, amelyeket korábban kisebb közületek végeztek, később már csak nagyobb közületek láthatnak el; mégis mindenkor változatlanul igaz marad a társadalombölcselet kiválóan fontos alapelve, amelyet sem bolygatni, sem kétségbe vonni nem szabad: amit az egyes ember önmaga a saját erejével elvégezhet, nem szabad a társadalmi tevékenység körébe utalni, s hasonlóképpen amit kisebb és alacsonyabb rangú közületek elintézhetnek, azt nagyobb és magasabb közület jogosan nem vonhatja a maga hatáskörébe, mert nagy kárral jár*

és a helyes rendnek teljes fölborítása. Hiszen a társadalmi beavatkozásnak mindig az a természetes célkitűzése, hogy kisegíteni akarja a társadalmi test egyes tagjait, nem pedig tönkretenni vagy fölszívni.” (XI. Pius pápa, 1937, 20)

Hivatkozások

- Adózóna. (2012. szeptember 13). *Növekedhet a gépjárműadó önkormányzatokat megillető része*. Online: <https://bit.ly/3r4LRYE>
- Alkotmánybíróság. (2021. február 19). *Nem alaptörvény-ellenes a gödi különleges gazdasági övezet kijelölése*. Online: <https://bit.ly/3Nw13Wp>
- Állami Számvevőszék. (2021. március 23). *Elemzés - A helyi önkormányzatok adóztatási tevékenysége*. Online: <https://bit.ly/3NqTyjf>
- Balázs I. (2012). A helyi önkormányzati autonómia-felfogás változása az új törvényi szabályozásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 5(10), 37–41.
- Bencsik A. (2017). A helyi önkormányzatok (pénzügyi) autonómiájáról. *Pro Publico Bono - Magyar Közigazgatás*, 5(1), 56–69. Online: <https://bit.ly/3r3xdRk>
- Bethlendi A., & Lentner Cs. (2019). A magyar önkormányzati eladósodás és válságkezelés nemzetközi összehasonlításban. *Közgazdasági szemle*, 66(10), 1013–1030. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2019.10.1013>
- Bordás P. (2021). *A települési adó kivetésének korlátai a Kúria joggyakorlatának fényében*. Online: <https://bit.ly/3XuLzWU>
- Borsa D., Hulkó G., Király P., & Pardavi L. (2022). A települési adók szabályozási környezete, gyakorlata és kihívásai. Van-e jelentősége a települési adónak krízishelyzetekben vagy egyáltalán?. *Közigazgatástudomány*, 2(2), 22–34. <https://doi.org/10.54200/kt.v2i2.44>
- Brecsok A. (2014). *Önkormányzati közoktatás vs. állami köznevelés* [OTDK dolgozat]. Online: <https://bit.ly/46sgUOq>
- Csörgits L. (2013). Az önkormányzati köznevelési feladatellátás alakulása napjainkban – elméleti és gyakorlati problémák. *Jog-Állam-Politika*, 5(1), 127–156. Online: <https://jap.sze.hu/images/lapszámok/2013/2/csorgits.pdf>
- Danó A. (2023. március 21). *Államosítanak a magyarországi járóbeteg-ellátást, már levelet is írtak a polgármestereknek*. Népszava. Online: <https://bit.ly/43gExGV>
- Dobos G. (2018). *A magyar önkormányzati rendszer autonómiájának empirikus elemzése* [Doktori értekezés]. Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Doktori Iskola. <https://doi.org/10.14267/phd.2018023>
- Erekly I. (1939). *Közigazgatás és önkormányzat*. Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó Rt.
- Kecső G. (2016). *A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása – A jogállást meghatározó jogintézmények modelljei a bevételi oldalon. Anglia – USA – Magyarország*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- Lentner Cs. (2014). A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja. *Pénzügyi Szemle*, 59(3), 330–344. Online: <https://bit.ly/430I4J9>
- MedicalOnline.hu. (2023. március 29). *Nem adja a főváros az államnak a járóbeteg-szakellátást*. Online: <https://bit.ly/3CQOosa>
- Miklós Zsuzsanna Zakar A. (2010). Autonómia: Elmélet és gyakorlat. *Tér és Társadalom*, 24(3), 75–91. <https://doi.org/10.17649/TET.24.3.1329>
- Nagy M., & Hoffman, I. (Eds.). (2016). *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. HVG-ORAC.

- OpenAI. (2023). *ChatGPT* (GPT-3.5. version) [Large language model]. Online: <https://chat.openai.com/chat>
- Pálfi E. (2018). A települési adó kivetésének törvényi keretei és tapasztalatai. *Új Magyar Közigazgatás*, 11(1), 16–23. Online: <https://bit.ly/46Bhutc>
- Patyi A. (2013). Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól. In Szoboszlai-Kiss Katalin – Deli Gergely (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*, Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr.
- Siket J. (2017). *A helyi, területi önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon. Történeti és nemzetközi kitekintéssel, figyelemmel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára* [Doktori értekezés]. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. <https://doi.org/10.14232/phd.3950>
- Szente Z. (2012). Az önkormányzati rendszer átalakítása. *Fundamentum*, 16(2), 11–14.
- Tilk P. (2012). Az önkormányzatok bírósági és alkotmánybírósági védelme az Alaptörvény és az új sarkalatos törvény tükrében. *Kodifikáció és közigazgatás*, 1(1), 42–51.
- Varga Á. (2021). *A helyi önkormányzathoz való jog alapvető kérdései*, Budapest, Magyarország, Pázmány Press, 199.
- Verebélyi I. (1987). *A tanácsi önkormányzat*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Verebélyi I. (Szerk.). (1999). *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. Kereskedelmi és Jogi Könyvkiadó.
- Vigvári A. (2009). Atipikus önkormányzati eladósodás Magyarországon. *Közgazdasági szemle*, 56(7–8), 709–730. Online: http://epa.oszk.hu/00000/00017/00161/pdf/7_vigvari.pdf
- XI. Pius pápa. (1937). „*Quadragesimo anno*” kezdetű körlevele a társadalmi rend megújításáról. Szent István Társulat. Online: <https://bit.ly/3CNyoa7>