

Hoffman István
egyetemi adjunktus (ELTE ÁJK)

Az önként átvállalt (alternatív) feladatok szerepe a magyar önkormányzati rendszerben

Magyarországon a lakosság helyi közszolgáltatásokkal való ellátásában, s a helyi közhatalom gyakorlásában meghatározó szerepe van a helyi önkormányzatoknak. Az önkormányzati feladatok köre, annak kisebb mértékű változása a mindennapi életre is jelentős hatással lehet. A magyar önkormányzati joggal foglalkozó jogtudomány a helyi autonómiák feladatai körében megkülönbözteti az önkormányzati hatásköröket, valamint az önkormányzatok szervei, tisztségviselői és köztisztviselői által ellátott átruházott államigazgatási feladat- és hatásköröket. Az önkormányzati feladatok körében pedig hagyományosan a kötelező és az önként vállalt (fakultatív) feladatokat különíti el.¹ Álláspontom szerint a hazai (és a nemzetközi) jogtudományban elfogadott álláspont nincs figyelemmel a kötelező és fakultatív feladatok határvidékén elhelyezkedő „szürke zónára”, amikor is a kisebb vagy alacsonyabb közigazgatási szinten elhelyezkedő önkormányzati egységek önként átvállalhatják a nagyobb egységek feladatait, s ebben az esetben tevékenységükre (legalább is részben) a kötelező feladat- és hatáskörökre vonatkozó jogi rezsimet kell alkalmazni. Cikkemben a fentieknek megfelelően először a helyi önkormányzatok feladatrendszerének és feladatátvállalásának európai szabályozási modelljeit, az európai jogirodalomban kialakult álláspontot tekintem át. Ezt követően a hazai jogirodalomban kialakult vélemények vizsgálatát követően az önkormányzati jog tételes rendelkezéseit elemzem, majd áttekintem a kérdéssel kapcsolatos ágazati (különös részi) közigazgatási és a pénzügyi jogi szabályozás főbb eseteit. Végül, az önkormányzati törvény nemrég közzétett új koncepcióját vizsgálom, s azzal kapcsolatban fogalmazok meg *de lege ferenda* javaslatokat.

I. Az önkormányzati feladatok meghatározása Európában (nemzetközi kitekintés)

Az önkormányzati feladatok osztályozása körében meghatározó jelentőségű, hogy az egyes államok miként tekintenek a helyi közösségek feladat- és hatásköreire. A modern önkormányzati rendszerek tekintetében azonban a szabályozások két fő modell körébe sorolhatóak. Az egyik az angolszász államok *ultra vires* elv alapján történő hatásköri meghatározása, a másik a kontinentális közigazgatási rendszerek természetjogias megközelítésű, a helyi közügy általános fogalmára építő definíciója.

A két elv részletes tárgyalása egyrészt jelentősen

meghaladná e tanulmány kereteit, másrészt a kérdéssel összefüggő álláspontját e sorok szerzője ugyanezen folyóirat hasábjain már korábban kifejtette.² Jelen tanulmány vizsgálódási köréhez kapcsolódóan itt csak annyit jegyzek meg, hogy az *ultra vires* elvet követő államokban főszabály szerint az önkormányzatok csak azon ügyek tekintetében járhatnak el, amelyet a törvényalkotó kifejezetten a hatáskörükbe utalt. A későbbiekben ez a merev szabály differenciálódott, s a bírói gyakorlatban elismerték az önkormányzat hatáskörét azon, törvényben külön nem nevesített kérdésekben is, amelyek ellátása a törvényben meghatározott hatáskör gyakorlatához közvetlenül vagy közvetve szükséges.³

A helyi közügy általános fogalmára építő – jellemzően kontinentális jogrendszerű – államokban a helyi közügynek az alkotmányban vagy az önkormányzati törvényben szereplő fogalma általános jelleggel kiterjed valamennyi helyi (érdekű) kérdésre, s ezen általános fogalom körében az önkormányzat *általános hatáskörrel* rendelkezik.⁴

Az önkormányzati hatáskörök osztályozását ezen két modell keretei között lehet elvégezni.

1. Az önkormányzati feladatok *monista* és *dualista* értelmezése

Az önkormányzatok és szervei által ellátott feladatokat a magyar és a nemzetközi jogirodalom két módon csoportosítja: egyrészt megkülönböztetik a *monista*, másrészt a *dualista rendszereket*.

a) Az önkormányzati feladatok *monista* felfogása

Az önkormányzatok feladatrendszerének *monista* felfogása a helyi közösségek autonómiái által végzett tevékenységeket egységes egészként szemléli, s nem tesz különbséget a tekintetben, hogy a feladatot az önkormányzat a helyi közügyek körébe tartozó kérdés-ként, vagy az államigazgatási szervezetrendszer által átruházott kérdésként végzi-e.⁵ Az igazgatás egységének elve alapján az önkormányzati szervezetrendszer általi feladatellátásra figyelemmel *valamennyi ilyen feladatot önkormányzati jellegűnek tekint*.⁶

Bár egyes kontinentális jogrendszerű államok jogirodalmában, s bizonyos javaslatokban – így például az 1948-as német weinheimi német községi (települési) rendtartási tervezetben – is felmerült a fenti szabályozási

modell alkalmazása, azonban ez a modell *elsősorban az ultra vires elvet követő angolszász államokban* érvényesül.⁷ Ugyanis az *ultra vires* rendszerben főszabály szerint valamennyi önkormányzati feladatot a törvényalkotó határoz meg, ezek többsége – a rendészeti feladatok kivételével – jellemzően közszolgáltatási⁸ feladatok, amelyekkel összefüggésben ráadásul az ágazati törvények a szakminisztereknek és az irányításuk alatt álló főhatóságoknak gyakran széles ellenőrzési (bizonyos esetekben felügyeleti) jogokat⁹ biztosítanak, így tulajdonképpen kevésbé indokolt eltérő feladatreszimek meghatározása.

b) Az önkormányzati feladatok dualista felfogása

A másik modellben – amely elsősorban a kontinentális jogrendszerű államokra jellemző – egymástól élesen elkülönítik a helyi önkormányzatoknak a helyi közügyek alkotmányos fogalma körében ellátott *önkormányzati feladatait*, valamint az igazgatási hatékonyság és a polgárok közeli igazgatás alapján az önkormányzatok szerveire és tisztségviselőire telepített *átruházott államigazgatási feladatokat*.¹⁰

Ebben a rendszerben az önkormányzati feladatok ellátása tekintetében a helyi közösségek önállósága nagyobb, s az 1970-es évek óta lezajlott alkotmányos fejlődés eredményeként alkotmányjogilag is védett. A Helyi önkormányzatok Európai Chartájának rendelkezéseire is figyelemmel általánosan megfogalmazható, hogy ezekben az ügyekben az államigazgatás legfeljebb *törvényességi felügyeletet* gyakorol.¹¹

Az átruházott államigazgatási ügyek ellátását az államigazgatás jellemzően a költséghatékonyság és a könnyebb elérhetőség biztosítása érdekében telepítette az önkormányzatok szerveire. Ezek az ügyek jellemzően nem – vagy csak nagyon részlegesen – vonhatóak a helyi közügy körébe. Így az egyes alkotmányoknak az önkormányzati hatáskörök védelmére vonatkozó rendelkezései sem érvényesülnek ezekben az ügyekben. Éppen ezért az államigazgatás beavatkozási lehetőségei is szélesebbek: például a német jog az átruházott állami ügyekben az állami szerveknek nemcsak jogszabálysértés esetén, hanem szakmai kérdésekben is lehetővé teszi a felügyeleti intézkedések alkalmazását (*szakfelügyelet – Fachaufsicht*).¹² Hasonló a helyzet Magyarországon is, ahol az önkormányzati ügyekre vonatkozó – jelenlegi – törvényességi ellenőrzési (az új Alaptörvény szerint 2012. január 1-jétől törvényességi felügyeleti) rendszerben is szakmai felügyeleti jogokat biztosít az államigazgatási hatósági ügyben felügyeleti szervként eljáró szervezeteknek.¹³

A jogirodalom – a tételes jogi szabályozásra tekintettel – *elsősorban a dualista rendszerek önkormányzati ügyei körében különítette el egymástól az önkormányzatok kötelező és önként vállalt feladatait*. Bár a monista megközelítést valló – jellemzően angolszász – országok jogtudománya is különbséget tesz a törvényben megha-

tározott feladatok között a tekintetben, hogy az önkormányzat köteles-e ellátni, vagy a törvényalkotó csak a helyi feladat- és hatáskör gyakorlásának lehetőségét teremtette-e meg, azonban ezt nem tekintik osztályozási jelentőségű distinkciónak.¹⁴ A következőkben éppen ezért a tételes jogi szabályokra és a jogtudományban megfogalmazott álláspontokra figyelemmel vizsgálom meg az önkormányzati feladatok körét.

2. Kötelező és önként vállalt önkormányzati feladatok

A kontinentális rendszerű államok önkormányzati jogai jellemzően élesen elkülönítik egymástól a helyi közügyek körébe tartozó önkormányzati feladatok körében a kötelező és az önként vállalt feladatokat. Az egyes nemzeti alkotmányok, valamint önkormányzati törvények ugyanis lehetővé teszik, hogy törvények kötelezővé tegyék bizonyos feladatok ellátását egyes helyi önkormányzatok számára.¹⁵ Míg a kötelező feladatok biztosításának lehetőségét a helyi önkormányzatok nem mérlegelhetik, addig a helyi közügy fogalma alá vonható, a kötelező feladatok körébe nem tartozó ügyekben az önkormányzat saját akaratából, önállóan, a helyi választópolgárok igényére figyelemmel dönthet arról, hogy a feladatot el kívánja-e látni vagy sem. Ezen tevékenységek elvégzésének a kikényszerítésére sem az egyénnek, sem a felügyeleti hatóságnak nincsenek jogi eszközei.¹⁶

A kötelező feladatok meghatározása körében jelezni kell, hogy a modern önkormányzati jogokban a feladatok telepítése nem homogén: a különböző önkormányzati szintek [helyi szint és területi szint(ek)], valamint bizonyos esetekben az azonos szintű, ámde gyakran eltérő méretű önkormányzatok kötelező feladatai eltérhetnek egymástól.¹⁷

3. Önként átvállalt feladatok: az ágazati törvényekben megjelenő kategória

A modern európai önkormányzati rendszerekben az önkormányzati törvények csak a kötelező és az önként vállalt feladatok közötti különbségtételt tartalmazzák, s nem szólnak e két kategórián túlmutató elemekről.

A kötelező feladatoknak az önkormányzati jogban és az ágazati törvényekben megjelenő differenciált telepítése körében azonban egy érdekes jelenségnek lehetünk tanúi. A differenciált feladattelepítés révén ugyanis a jogalkotó kijelöli a jogalkotó által megfelelőnek tekintett ellátási és szolgáltatási területet,¹⁸ ezzel meghatározza a szolgáltatási rendszer „csontvázát”. Ez a rendszer azonban önmagában eléggé merev, s nem számol annak lehetőségével, hogy bizonyos esetben a jogalkotó által kijelölt feladatok ellátását a polgárokhoz is közelebb el lehetne látni, illetve, hogy egyes esetekben a kijelölt egységek nem képesek ellátni feladataikat.

Az önkormányzati jogi szabályozás elsősorban a

második kérdéskörre kereste a megoldást, s tette meg a feladatellátási rendszernek a települések összevonásával, kötelező társulásokba szervezésével, vagy azok önkéntes társulásainak támogatásával kapcsolatos, hatékonyságot javító vagy javítani kívánó lépéseit.¹⁹ A szervezeti alapokat kialakító önkormányzati törvények jellemzően csak korlátozottan foglalkoztak azzal a kérdéssel, hogy mi történik akkor, ha egy meghatározott, kötelezően telepített feladat ellátását egy kisebb önkormányzati egység hajlandó és képes is ellátni.

Ebben a kérdéskörben jellemzően az egyes ágazati kódexek határoztak meg eljárási szabályokat a különböző államokban.

Általánosságban kiemelhetjük, hogy jellemzően a kötelező feladattelepítés rendszerének áttörésére nincs jogszabályi lehetőség. Azonban bizonyos különös részi szabályok – elsősorban az oktatási és a szociális közszolgáltatások terén – lehetővé teszik, hogy az alacsonyabb szintű vagy kisebb önkormányzati egységek is elláthassák a magasabb szintű vagy nagyobb egységek kötelező önkormányzati feladatait, s hogy a feladat önkéntes átvállalása esetén hozzájuthassanak az ahhoz nyújtott állami támogatáshoz.

Az egyes országok ágazati törvényei e körben különböző megoldásokat alkalmaznak, azonban azokat áttekintve ki lehet emelni, hogy jellemzően akkor tehető lehetővé a feladat kisebb vagy alacsonyabb szintű önkormányzatok (vagy azok társulásai) általi átvállalását, ha az érintett egységek megfelelő anyagi erővel és teljesítőképeséggel rendelkeznek, illetve, ha az igénybevevők köre ezt indokolja. A fenti feltételek fennállását gyakran az ellenőrző vagy felügyeleti hatóságok ellenőrzik.²⁰

Így az önkormányzati feladatok kötelező és önként vállalt feladatokra tagolásának határvidékén, az egyes ágazati törvények szabályozásaiban kezd kialakulni egy olyan feladattípus, amelyik nem sorolható be egyértelműen egyik kategóriába sem. Ez a feladat önként vállalt annyiban, hogy bár a helyi közügy körébe tartozik, de az adott helyi szervnek nem írja elő jogszabály az ellátását, hanem az adott egység maga dönt annak felvállalásáról. Annyiban viszont kötelező jellegű, hogy egy nagyobb vagy magasabb szintű önkormányzat kötelező feladata, s hogy a többi kötelező feladat ellátása esetén általában az átvállaló kisebb önkormányzat is részesül a kötelező feladatokhoz kapcsolódó állami finanszírozásban.

A fenti keretek áttekintése után a hazai hatályos jogi szabályozást és az Alaptörvény, valamint a nemrég közzétett Ötv. koncepció rendszerét tekintem át.

II. Önként átvállalt (alternatív) feladat a magyar jogban

A mintaalkotó európai önkormányzati rendszerekben – bár az önkormányzati jog nem nevesíti külön az önként átvállalt (alternatív) feladatok körét, s a jogirodalomban sem jelenik meg egy sajátos feladatcsoportként – az ágazati jogszabályokban jelent meg ez a jogintézmény.

Magyarországon a helyzet némileg eltérő: bár a magyar közigazgatási jogtudományban ez a feladatcsoport nem jelenik meg sajátos kategóriaként, azonban a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényből egyértelműen levezethető ennek a sajátos kategóriának a létezése.

1. Önkormányzati feladatok rendszere a magyar jogirodalomban

Az Ötv. alapján álló magyar jogirodalom rögzíti, hogy a hatályos Ötv. az önkormányzatok által ellátott feladatok dualista modelljét választotta, amikor élesen elkülönítette egymástól a helyi közügyek keretei közötti önkormányzati feladatokat, s a helyi közügy körén kívül álló átruházott államigazgatási feladatokat.²¹

A dualista modell szerinti önkormányzati feladatokon belül azonban a fontosabb önkormányzati jogi munkák csak és kizárólag a kötelező és az önként vállalt (fakultatív) feladatok között tesz különbséget.

Így Ivancsics Imre a magyar közigazgatási jogot feldolgozó egységes kézikönyvben is a törvény által előírt kötelező feladatok és az önkormányzat által szabadon magára vállalt feladatok között tesz különbséget. Munkájában azt az esetet, amikor egy kisebb vagy alacsonyabb szintű önkormányzat vállalja át egy nagyobb vagy magasabb szintű önkormányzat feladatát, a fakultatív feladatok körébe sorolja.²²

Ugyanezt az álláspontot képviselte Verebélyi Imre is az Ötv. 1999-ben megjelent kommentárjában: az önkormányzati feladatokon belül csupán a kötelező és az önként vállalt (fakultatív) feladatokat különítette el.²³

Az alkotmányjog tudománya is hasonló álláspontot képviselt: az Alkotmány kommentárjában a vonatkozó fejezet az önkormányzatok kötelezettségei között elemzi a kötelező feladatokat, amelyekkel a helyi közügyek körében önként vállalható ügyeket állítja. A helyi önkormányzatok támogatásai körében – részben a kérdéssel összefüggő alkotmánybírói esetjog hiányában – csak a helyi autonómiák kötelező feladataihoz kapcsolódó állami támogatások alkotmányosságának kérdéseivel foglalkozik.²⁴

2. Az önként átvállalt (alternatív) feladatok a tételes jogban

Míg a magyar közjogtudomány nem tekinti önálló, sajátos feladatcsoportnak az önként átvállalt (alternatív) feladatokat, addig a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) egyértelműen külön kezeli ezt a feladatcsoportot.

Az Ötv.-ben az alternatív feladatokra vonatkozó speciális szabályok két ponton jelennek meg. Egyrészt az Ötv. 6. §-ában, ahol a differenciált feladat- és hatáskörtelepítés korrekciós eszközeként jelenik meg, másrészt a 69. §-ban, ahol a települési önkormányzatoknak teszi lehetővé, hogy a magasabb szintű, megyei önkormányzatoktól vállalja át a körzeti feladatok ellátását.

A jelenleg hatályos Alkotmány²⁵ 43. § (1) bekezdés második mondatával összhangban – amely szerint az önkormányzatok kötelezettségei eltérőek lehetnek – az Ötv. 6. § (1) bekezdés b) pontjának 1. mondata kimondja, hogy „törvény a nagyobb lakosságszámú és teljesítőképességű önkormányzatoknak – más helyi önkormányzatokhoz képest – több kötelező feladat- és hatáskört állapíthat meg.” Az Alkotmány és az Ötv. fenti szabályait a jogirodalom a differenciált hatáskör-telepítés jogalapjának tekinti, amely alapján a törvényhozó egyszerű többséggel elfogadott törvényekben a különböző méretű és anyagi erejű önkormányzatok tekintetében eltérően határozhatja meg a kötelező feladatok körét.²⁶ A differenciált hatáskör-telepítés lehetővé tételével az Ötv. biztosítja a törvényalkotó számára, hogy mérlegelhesse, egy adott feladat ellátásának melyik az általa optimálisnak tekintett szintje.

Az Ötv. kötelezően differenciált feladat- és hatáskör-telepítést lehetővé tevő szabályának helyi korrekcióját jelentette az a rendelkezés, amely szerint „[a] kisebb lakosságszámú település önkormányzata – amennyiben saját maga vagy társulásával arról közösen gondoskodni tud – működési területén önként vállalhatja a törvény által a nagyobb lakosságszámú települési önkormányzatnak, illetve megyei önkormányzatnak kötelezően előírt közszolgáltatás megszervezését. Ilyen esetben költségvetése számára igényelheti az átvállalt feladattal arányos fedezet biztosítását.”

A fenti szabály indokát az jelentheti, hogy a törvényalkotó a differenciált feladat- és hatáskör-telepítéssel egy merev feladatellátási rendszert alakít ki, amely bizonyos esetekben életidegen lehet. Éppen ezért az Ötv. a fenti rendszer korrekciós mechanizmusaként megengedi, hogy a képviselő-testületek önként átvállalhassák a nagyobb önkormányzatok feladat- és hatáskörébe utalt ügyek vitelét.

A magyar jogtudomány éppen erre az *önkéntes átvállalásra* alapozza azt az álláspontját, hogy ez az átvállalás gyakorlatilag az önként vállalt feladatok egyik esetköre. Amennyiben az Ötv. normaszövegét, a normaszövegből fakadó – elsősorban pénzügyi jogi – következményeket, valamint a normaszöveg rendszertani felépítését vesszük figyelembe, s ehhez még hozzáolvassuk az 1990-es törvényjavaslat miniszteri indokolását, akkor megállapíthatjuk, hogy az *önkéntes átvállalás egy sajátos feladatcsoportnak tekinthető*.

Amennyiben alaposan megvizsgáljuk az Ötv. 6. § (1) bekezdés b) pont 2. mondatának szövegét, megállapíthatjuk, hogy az önkéntes átvállalásra a következő feltételek teljesülése esetén kerülhet sor.

Az 1. feltétel, hogy önkéntesen átvállalni csak nagyobb lakosságszámú, valamint megyei önkormányzatnak *kötelezően előírt közszolgáltatást lehet*, azaz önkéntes átvállalás tárgya nem bármely, a helyi önkormányzatok hatáskörébe tartozó helyi közügy, hanem kizárólag egy nagyobb vagy egy magasabb szintű önkormányzat *kötelező feladata* lehet.

A 2. feltétel, hogy az átvállaló önkormányzatnak vagy önkormányzati társulásnak *gondoskodnia* kell a feladat ellátásáról.

E két feltétel teljesülése esetén kerülhet sor a feladat átvállalására. Amennyiben a kisebb vagy alacsonyabb szintű önkormányzat átvállalta a feladatot, akkor ez a feladat az *állami finanszírozás szempontjából kötelező feladatként viselkedik*, ugyanis az Ötv. előírja, hogy „[az átvállaló] költségvetése számára igényelheti az átvállalt feladattal arányos fedezet biztosítását”. Azaz: az átvállaló önkormányzattól alkotmányosan nem vonható meg az átvállalt feladathoz a nagyobb önkormányzatnak biztosított – jellemzően normatív jellegű – állami támogatás.

Hasonló szabályozást találunk az Ötv. 69. §-ának (2)–(4) és (6) bekezdéseiben, amelyek szintén lehetővé teszik, hogy a megyei önkormányzat által fenntartott intézmény székhelye szerinti települési önkormányzatok *átvállalhatják* a megyei önkormányzat által működtetett intézmény fenntartását. Az Ötv. 1994-es módosítása során – a települési intézményfenntartói jogkör indokolatlan szélesedésének megelőzése érdekében – kimondták, hogy a megyei önkormányzat a székhelytelepülés önkormányzatának kérésére akkor *köteles* legalább hároméves időtartamra *átadni* az intézmény fenntartását, ha az intézmény szolgáltatásait igénybevevők többsége – az elmúlt négy év átlagában – a székhelytelepülés lakói közül került ki. Az Ötv. e körben rögzíti, hogy az intézmény fenntartásának átvállalása esetén *az átvállaló települési önkormányzatot megilletik mindazon támogatások, amelyekre a megyei önkormányzat jogosult volt*.

Álláspontom szerint e két esetkör vonható *az önként átvállalt (alternatív) feladatok* körébe. Egyetértek abban a jogirodalomban jelenleg uralkodó állásponttal, amely szerint ez az átvállalás is végső soron önkéntes feladatellátás, de véleményem szerint e körben olyan különbségeket fedezhetünk fel, amelyek megalapozzák e feladatcsoport önálló önkormányzati feladattípusként történő értelmezését. Az önként átvállalt feladatoknak az önként vállalt feladatokkal szembeni *differentia specificajának* tekintem egyrészt azt, hogy önként átvállalt feladat *tárgya* csak és kizárólag egy nagyobb önkormányzat *kötelező feladata* lehet. Másrészt az önként átvállalt feladat *az állami támogatások tekintetében kötelező feladatként viselkedik*: azaz ugyanúgy kell az államnak finanszírozni ellátásukat, mintha az azt átvállaló önkormányzat *törvényben előírt kötelező feladata lenne*.

Az Ötv. javaslatának miniszteri indokolása is eltérő módon kezeli ezt a feladatcsoportot. Az indokolása e jogintézményt elsősorban az Ötv. *településközpontú ellátási rendszerének garanciális elemeként tekintette*, egy korrekciós eszközként, amely lehetővé teszi, hogy az esetlegesen merev differenciált hatáskör-telepítést az egyes települések döntésükkel kijavíthassák.²⁷

3. Az önként átvállalt (alternatív) feladatok – *de lege lata*

Az önként átvállalt (alternatív) feladatok célja elsősorban az volt, hogy a településközpontú szolgáltatási rendszer kialakulását elősegítsék, s garanciát nyújtsanak az önálló települési feladatellátásra akkor is, ha a törvényalkotó a közszolgáltatások megszervezésének felelősségét a differenciált hatáskör-telepítés keretében egy nagyobb vagy a magasabb szintű (megyei) önkormányzatra telepítette.

Amennyiben a magyar közszolgáltatási rendszerre tekintünk, a jogintézmény **a kitűzött célját elérte**, azonban – részben a szabályozás elnagyoltsága, részben a kapcsolódó ágazati jogalkotás hiánya – számos diszfunkcionális jelenséget eredményezett a magyar helyi közszolgáltatási rendszerben.

Bár mind az Ötv. 6. §-a, mind az Ötv. 69. §-a szerinti feladatátvállalási szabályok határoznak meg bizonyos feltételeket a feladat átvállalása tekintetében, azonban azok betartásának ellenőrzésére nem vagy nem megfelelően került sor.

Az Ötv. 6. §-a ugyanis kimondja, hogy a kisebb önkormányzat (illetve az önkormányzati társulás) csak akkor vállalhatja át a feladat ellátását, ha *gondoskodni tud annak ellátásáról*. Azonban mind az Ötv., mind az ágazati törvények adósak maradtak annak meghatározásával, hogy *melyek azok az esetek, amikor egy önkormányzat képes gondoskodni a közszolgáltatás nyújtásáról*, s ennek negatívját sem határozták meg, azaz, hogy *melyek azok az esetek, amikor egy kisebb önkormányzat nem tudja átvállalni a feladatot*. Ennek megfelelően a törvényességi ellenőrzésért felelős szerv (jelenleg a megyei, fővárosi kormányhivatal) az Ötv. 98–99. §-a alapján elvileg tehetett volna és tehetne is észrevételt abban az esetben, ha úgy véli, hogy a kisebb önkormányzat nem képes ellátni az átvállalt feladatot, ám a jogszabályi kritériumok hiánya megnehezíti az eljárások megindítását és sikeres lefolytatását. Ezért *gyakorlatilag nem indult ilyen eljárás*, így a feltétel *tényleges szankció nélküli* elemmé vált, s az önkormányzatok nagyon gyakran eltekintettek alkalmazásától.

A megyei önkormányzatok tekintetében a szabad feladatátvállalás veszélyeit már az Ötv. eredeti szabályozása is felismerte, amikor azt egy objektív feltételhez, a székhelytelepülés ellátotti túlsúlyához kötötte. Az Ötv. 1994-es módosítása tovább szigorította feltételeket azzal, amikor a megfontolt átvétel érdekében *három évben* határozta meg a feladat önként történő átvállalásának *legrövidebb időtartamát*. Azonban ki kell emelni, hogy az 1990–94 közötti időszakban, amikor is a feladatátvállalások döntő többsége lejátszódott nem minden esetben ellenőrizték a törvényességi ellenőrzésért felelős szervek a kritériumok maradéktalan teljesülését, illetve az Ötv. és a vagyontörvények szabályozása alapján a már korábban települési (jellemzően városi) tanácsai intézményként működő közszolgáltatók vagyona – akkor is, ha azok

a megyei önkormányzat által kötelezően nyújtandó ellátásokat biztosítottak – a települési önkormányzatok tulajdonába került. Ez általában megalapozta az intézmény további települési szintű működtetését.

Mindezen elemekre is figyelemmel az Ötv. 6. és 69. §-ai a differenciált hatáskör-telepítést gyakorlatilag egy szubszidiárius jellegű minimálszabállyá tették: azaz a törvény a szolgáltatások tekintetében meghatározta, hogy legalább mekkora településen *kell*, hogy működjön az adott szolgáltatás, de nem zárta ki annak lehetőségét, hogy akármely más (jóval kisebb) település is önként átvállalhassa a feladatot. Ez a szabályozás véleményem szerint *hozzájárult az önkormányzati* ellátórendszernek – az új Ötv. szabályozási koncepciójában is felvázolt – *töredezettségéhez*.²⁸

A fenti diszfunkcionális jelenséget a költségvetés tervezése során egyes szolgáltatások tekintetében felismerték, azonban arra *nem az adekvát választ adták*. A Magyar Köztársaság éves költségvetési törvényei ugyanis bizonyos, jellemzően nagyobb szakértelmet kívánó, s a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényben a nagyobb (10 000 főnél, illetve 50 000 főnél népesebb) önkormányzatokra telepített szolgáltatásai közé tartozó támogató szolgáltatásnál (amely 2009-ig kötelező feladatnak minősült), illetve utcai szociális munkánál az Ötv. 6. §-ának (1) bekezdés b) pontjában foglalt szabálytól eltérően nem engedték, illetve nem engedik meg, hogy a differenciált feladat- és hatáskör-telepítés kötelezett önkormányzatainál kisebb önkormányzatok igénybe vehessék az állami normatív támogatást: akkor sem, ha a feladatátvállalás során teljesen jogszerűen jártak el.²⁹ Így a teherbíró képesség meghatározása helyett a könnyebb, de az Ötv. szabályai-val egyértelműen szembenálló megoldást választották: a minősített többséggel elfogadott önkormányzati törvény kifejezett rendelkezése ellenére zárták ki a feladatot önként átvállaló önkormányzat állami támogatását.

4. Az alternatív feladatok az Alaptörvényben és az új Ötv. koncepciójában

Magyarország 2012. január 1-jén hatályba lépő Alaptörvénye 34. cikkének (1) bekezdése kifejezetten nevesíti a kötelező feladatokat, amelyekkel kapcsolatban rögzíti, hogy kötelező feladatot törvény írhat elő a helyi önkormányzatoknak. A 34. cikk (2) bekezdése a kötelező feladatok tekintetében lehetővé teszi, hogy ezek ellátása tekintetében az Országgyűlés (egyszerű többséggel elfogadott) törvényben kötelező társulások létesítését írja elő.

Az Alaptörvény azonban csak a kötelező feladatok körét nevesíti *expressis verbis*, s nem szól arról, hogy az önkormányzati feladatok milyen egyéb módon csoportosíthatóak. Így továbbra sem található külön alkotmányos rendelkezés az önként vállalt feladatokról, azok léte csak az Alaptörvény 31. cikkének (1) bekezdéséből vezethető le, amely alapján „Magyarországon a helyi közügyek

intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek³⁰.

Az alternatív feladatok körének fennmaradásával kapcsolatban már az Alaptörvény elfogadása is számos kérdést vetett fel. Az előző alpontban bemutattam, hogy ennek a sajátos feladatcsoportnak az indokát az jelentette, hogy a kötelező feladatok differenciált telepítésének egyfajta korrekciós lehetőségét biztosítsa a kisebb méretű és az alacsonyabb szintű (települési) önkormányzatoknak. Magyarország 2012. január 1-jén hatályba lépő Alaptörvénye azonban nem garantálja a települések önkormányzathoz való alkotmányos jogát. Míg a jelenleg hatályos Alkotmány a helyi önkormányzatokról szóló IX. fejezetének 41. § (1) és (2) bekezdésében rögzíti, hogy a Magyar Köztársaság területe községekre, városokra, fővárosra, a fővárosban kötelezően alakítandó kerületekre és megyékre tagolódik. A területbeosztás rendszerének az önkormányzati fejezetben történő rögzítésével alkotmányos kötelezettség keletkezik arra, hogy ezekben az egységekben helyi önkormányzatot alakítsanak.

A 2012. január 1-jétől hatályos Alaptörvény Magyarország területbeosztásának alapvető szabályait nem a helyi önkormányzatokról szóló cikkek között, hanem az Alaptörvény első részét képező Hitvallás F) cikkében rögzíti, amikor kimondja, hogy Magyarország területe megyékre, városokra és községekre tagolódik, s hogy a városokban kerületek alakíthatók. Ez a szabályozási modell – azon túl, hogy a fővárosi kerületek kötelező megalakításának alkotmányos kényszerét megszüntette – elszakította egymástól a területbeosztás és az önkormányzati rendszer szabályanyagát, így megszüntette annak az alkotmányos kényszerét, hogy valamennyi területi egységnek biztosítani kelljen a helyi önkormányzathoz való jogot. Így jelentős szabadságot biztosított a törvényalkotónak abban, hogy az önkormányzatokról szóló sarkalatos törvényben miként határozza meg azon közösségek körét, akik ezzel a joggal rendelkeznek. Amennyiben a kisebb települések helyi önkormányzathoz való jogát nem ismeri el az Országgyűlés, abban az esetben kevésbé indokolt az önálló feladatellátásuk garanciáját jelentő önként átvállalt feladatok körének intézményesítése.

Az új önkormányzati törvény nemrég közzétett koncepciója alapján – ha a jelenleginél jóval korlátozottabb körben is, de – *fennmarad a települések önkormányzatisága*. A koncepció alapján azonban az önkormányzati feladatok körében jelentős változásokra kerül sor. A rendszer két irányban alakulna át: egyrészt szűkülne a kötelező önkormányzati feladatok köre a közoktatási rendszer működtetéséért való felelősség – francia mintára történő³¹ – állami és önkormányzati rendszer közötti megosztásával, a pénzbeli szociális ellátások folyósításának államigazgatási hatáskörbe utalásával, az önkormányzati tűzoltóságoknak az állami katasztrófavédelem rendszerébe történő integrálásával, a fekvőbeteg-ellátások állami közszolgáltatássá alakításával.³²

A megmaradó kötelező feladatokat *differenciáltan telepítené* a jogalkotó, s a kisebb társulásokat a hatékonyabb feladatellátás érdekében még ráadásul *kötelező önkormányzati társulásokba* is szervezhetné.³³ Másrésztől a koncepció *radikálisan csökkentené az önkormányzatok önkéntes (fakultatív) feladatvállalásának a mozgásterét*. A hatályos Ötv. általános szabályként rögzíti, hogy az önként vállalt feladatok nem veszélyeztethetik a kötelező feladatok ellátását.³⁴ Bár elvileg a szabály érvényesülését a hatályos Ötv. 98–99. §-ai alapján ellenőrizheti a kormányhivatal, azonban eddig nem nagyon volt arra példa, hogy az Ötv. 1. § (4) bekezdésében foglalt rendelkezés megsértése miatt indítottak volna alkotmánybírói vagy bírósági eljárásokat. Az Ötv. koncepciója azonban nem azt a megoldást választotta, hogy a jelenleg hatályos szabályban foglalt kötelezettség érvényesítését erősítő hatékonyabb jogvédelmi mechanizmust épít ki, hanem a jelenlegi korlátozásokat szigorítaná azzal, hogy kimondja, „a helyi önkormányzat mindaddig, amíg a kötelező feladatainak finanszírozását nem biztosította, további feladat ellátására nem vállalkozhat, fejlesztéseket, beruházásokat nem realizálhat.”³⁵ Így gyakorlatilag korlátozza a fakultatív feladatok felvállalásának lehetőségét. Ha ehhez hozzávesszük, hogy a koncepció a finanszírozási rendszert úgy alakítaná át, hogy a szabad felhasználású finanszírozás helyett – a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában foglalt elvekkel ellentétesen³⁶ – kötött rendszerű feladatfinanszírozást vezetne be, továbbá, hogy a meg nem térülő önkormányzati beruházások elvégzését államigazgatási engedélyhez kötné, akkor megállapíthatjuk, hogy az új Ötv. a *településközpontú, rugalmas ellátási rendszerét egy, az államigazgatás által vezérelt, kötelező jellegű és így szükségszerűen kevésbé rugalmas rendszer váltaná fel*.

Az új Ötv. koncepciója *éppen ezért* csak a kötelező és az önként vállalt feladatok közötti megkülönböztetést ismeri, s *nem említi az önként átvállalt (alternatív) feladatok újraszabályozását*. Mindezekből az a következtetés vonható le, hogy várhatóan az új önkormányzati törvény *nem tartalmaz majd az alternatív feladatokra vonatkozó szabályokat, azaz nem teszi lehetővé, hogy a kisebb vagy alacsonyabb szintű önkormányzat átvállalja a nagyobb vagy magasabb szintű önkormányzatok kötelező feladatát úgy, hogy megkapja az ezután járó állami támogatást*. Ez a várható szabályozás összhangban van az új önkormányzati törvény centralizált, a helyi autonómia keretei tekintetében restriktív szemléletű koncepciójával, azonban kérdéses, hogy indokolt-e a feladatcsoport teljes felszámolása.

5. Alternatív feladatok – *de lege ferenda*

Az önként átvállalt (alternatív) feladatok megszüntetése része az államigazgatás önkormányzatok közötti feladatmegosztás-rendszerének radikális átalakítására vonatkozó kormányzati törekvéseknek.

Az alternatív feladatok *teljes körű megszüntetése*

helyett azonban álláspontom szerinti indokolt lenne *legalább részben* megőrizni ezt a jogintézményt. E sorok szerzője korábbi, az önkormányzati közszolgáltatásokat érintő munkájában már jelezte, hogy a hatályos Ötv. rugalmas és túlzottan megengedő szabályozása is hozzájárult a magyar közszolgáltatási rendszer töredezettségének és az azzal járó diszfunkcióinak a kialakulásáért.³⁷

A kötelező társulás és a differenciált feladat- és hatáskör-telepítés rendszerét követő európai közigazgatási jogokban is megjelent azonban a magyar önként átvállalt feladathoz kapcsolódó jogintézmény, ugyanis a központi jogalkotó – az egyes országokon belüli eltérő településszerkezetű területi egységek meglétére is tekintettel – nem alakíthat ki egy teljes mértékben hatékony és egységes ellátási szerkezetet. Éppen ezért biztosítani kell annak a lehetőségét, hogy a helyi közösségek korrigálhassák ezt a merev rendszert és elháríthassák az abból esetlegesen fakadó diszfunkciókat.

Azonban a jogintézményt alkalmazó államok ennek a korrekciós eszköznek a használatát szigorú feltételekhez kötik. Álláspontom szerint éppen az önként vállalt feladatok körében kaphatna szerepet az államigazgatásnak a feltételek meglétét ellenőrző szerepe. Így megfontolandó egy olyan szabályozás kialakítása, amely továbbra is lehetővé teszi, hogy a kisebb vagy alacsonyabb szintű önkormányzatok vagy azok társulásai a kifejezetten az adott önkormányzatokra telepített kötelező feladat- és hatáskörei ellátásának veszélyeztetése nélkül, megfelelő ellátotti létszám (az ellátást igénybe vevők többsége) esetén önként átvállalhatják a nagyobb vagy magasabb szintű (megyei) önkormányzatok kötelező feladatait, abban az esetben, ha a feladat ellátásáról az önkormányzat a külön ágazati törvényben meghatározott szakmai (szolgáltatási) valamint az államháztartási jogban meghatározott pénzügyi követelmények figyelembevételével gondoskodni képes. A feltételek fennállását a megyei, fővárosi kormányhivatalnak vizsgálná, továbbá a nagyobb vagy magasabb szintű (megyei) önkormányzatnak véleményezné a feladat önkéntes átvállalását. A feladat átvállalására vonatkozó döntés javaslatom szerint a kormányhivatal egyetértésével válna hatályossá. Mivel itt a kormányhivatal az önkormányzat jogait érintő döntést hoz, ezért az önkormányzatok jogainak védelmére vonatkozó, a 2012. január 1-jén hatályba lépő Alaptörvényben is szereplő szabály alapján a kormányhivatal egyet nem értése esetén indokolt bírói jogorvoslati lehetőséget biztosítani a kérelmező önkormányzat, valamint önkormányzati társulás számára. A hatályos szabályozással megegyezően a feladat önkéntes átvállalása esetén az átvállaló önkormányzat (vagy társulás) továbbra is jogosult lenne a feladat ellátáshoz nyújtott állami támogatásra.

Álláspontom szerint a differenciáltan telepített kötelező feladatok átvállalása esetén indokolható a kormányhivatal egyetértési jogának kikötése, azonban ez rendszeridegen az önként vállalt (fakultatív) feladatok körében, ahol egy ilyen engedélyezés éppen a helyi

közügyek (és közhatalom) önálló gyakorlását korlátozná jelentős mértékben.

Mindezekre figyelemmel *a közszolgáltatási rendszer hatékonyságát biztosító korrekciós eszközként indokoltan tartom az önként átvállalt (alternatív) önkormányzati feladatok körének a fenntartását a pontosan meghatározott törvényi feltételek érvényesülését garantáló megfelelő ellenőrzési mechanizmus kiépítése mellett.*

III. Záró gondolatok

Bár a magyar és a külföldi jogirodalom sem ismeri az önként átvállalt (alternatív) önkormányzati feladatok kategóriáját, azonban a különböző európai tételes jogi szabályokat áttekintve mégis van létjogosultsága ennek az önálló feladattípusnak. Ez a jogintézmény elsősorban a differenciált kötelező feladat- és hatáskör-telepítés esetleges rugalmatlanságát korrigáló eszköz, amely szigorúbb vagy megengedőbb feltételek teljesítése mellett lehetővé teszi a kisebb vagy alacsonyabb szintű önkormányzatoknak, hogy a nagyobb vagy magasabb szintű önkormányzatok kötelező feladatait ellássák.

A magyar szabályozást áttekintve kiemelhetjük, hogy a hatályos Ötv. gyakorlatilag önállóan szabályozza ezt a jogintézményt, s a külföldi jogszabályokkal összevetve talán az egyik leginkább megengedő. Többen éppen ezt a túlzott engedékenységet tartják a magyar helyi közszolgáltatási rendszer töredezettsége egyik okának. Így az új Alaptörvény szabályaira is figyelemmel az Ötv. szabályozási koncepciója meg kívánja szüntetni ezt a kategóriát.

Álláspontom szerint azonban a szolgáltatási rendszer túlzott kötöttségének elkerülése érdekében bizonyos feltételek és ellenőrzési mechanizmusok pontos szabályozása mellett indokolt lenne megőrizni ezt a korrekciós jellegű jogintézményt.

Jegyzetek

- 1 L. Verebélyi Imre (szerk.): Az önkormányzati rendszer magyarázata. 2. átdolgozott kiadás. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1999. 36–38. o.
- 2 L. Hoffman István: Néhány gondolat a helyi közügy fogalmának értelmezéséről – a bírósági joggyakorlat tükrében. *Közjogi Szemle* 2010. 4. sz. 26–32. o.
- 3 L. S. H. Bailey: Central and Local Government and the Courts. *Public Law* 1983. 1. sz. 8. o. és Andrew Arden–Jonathan Manning–Scott Collins: Local Government Constitutional and Administrative Law. Sweet&Maxwell, London 1999. 143–144. o.
- 4 L. Verebélyi: i. m. 36. o.
- 5 L. Hartmut Maurer: Allgemeines Verwaltungsrecht. 17. Auflage. Verlag C. H. Beck, München 2009. 587. o.
- 6 L. Alfons Gern: Deutsches Kommunalrecht. 1. Auflage. Nomos, Baden – Baden 1994. 137. o.
- 7 L. Arden–Manning–Collins: i. m. 180. o.
- 8 L. Charles R. Adrian: State and Local Governments. McGraw–Hill Book, New York–St. Louis–San Francisco 1972. 113. o.
- 9 Így például a hulladékgazdálkodási közszolgáltatások körében a brit környezetvédelemért felelős kabinetminiszter széles körű,

- felügyeleti jellegűnek minősíthető jogosítványokkal rendelkezik. L. *Arden–Manning–Collins*: i. m. 87. o.
- 10 A fenti osztályozást illetően lásd például: Michel *Branciard*: *Décentralisation dans un pays centralisé*. *Chronique Social*, Lyon, 1984. 100. o. és Udo *Steiner* (szerk.): *Besonderes Verwaltungsrecht*, 7. Neubearbeitete Auflage, C. F. Müller, Heidelberg, 2003. 40-i CXL. törvény 107. §-ának (2) bekezdése alapján az önkormányzati tisztségviselők átruházott államigazgatási hatásköreiben a fellebbezés elbírálására jogosult szerv – törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában – a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve, a megyei, fővárosi kormányhivatal.
- 14 L. *Arden–Manning–Collins*: i. m. 180. o.
- 15 L. Michel *Borgetto*–Robert *Lafore*: *Code de l'action sociales et des familles*. *Commenté, deuxième édition*. Paris, Dalloz, 2006. 32. o. és *Gern*: i. m. 141. o.
- 16 L. *Gern*: i. m. 140. o.
- 17 L. *Gern*: i. m. 140. o., Michel *Branciard*: *Décentralisation dans un pays centralisé*. *Chronique Social*, Lyon, 1984. 100–101. o. A szociális igazgatás eltérő franciaországi feladattelepítését illetően l. *Borgetto–Lafore*: i. m. 36. A közoktatási feladatok differenciált feladattelepítése tekintetében l. például: Georges *Vlachos*: *Les principes généraux du droit administratif*. Ellipses, Paris 1993. 274–275. o. és *Torgyik Judit* (szerk.): *Oktatási rendszerek Európában*. Krónika Nova Kiadó, Budapest 2009. 34–35. o.
- 18 L. *Hoffman István*: *Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása*. Az elmélet és a gyakorlat tükrében. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2009. 185–186. o.
- 19 A kérdéskörrel kapcsolatban l. részletesen: *Hoffman István*: *Gondolatok a helyi önkormányzatok társulásairól*. In: 20 éves a magyar önkormányzati rendszer (szerk. Fábíán Adrián). A „Jövő Közigazgatásáért” Alapítvány, Pécs 2011. 151–168. o.
- 20 Ilyen szabályozást követ például a francia szociális kódex, amely a településeknek lehetővé teszi, hogy a megyei önkormányzatoktól bizonyos alapszolgáltatások ellátását átvállalják, de erre jellemzően csak a szolgáltatás átvállalása feltételeinek ellenőrzését követően kerül sor.
- 21 L. *Verebélyi*: i. m. 38. o.
- 22 L. *Kilényi Géza* (szerk.): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. CompLex Kiadó, Budapest 2008. 226–228. o. *Ivancsics Imre* hasonlóképpen vélekedett az Ötv. egy korábbi, 1999-ben megjelent magyarázatában is. L. *Csefkó Ferenc* (szerk.): *Önkormányzati iránytű*. Gyakorlati útmutató a helyi képviselők, polgármesterek, köztisztviselők számára. Új Historica Kiadó, Villány 1999. 169. o.
- 23 L. *Verebélyi*: i. m. 36–37. o.
- 24 L. *Herbert Küpper*: *A helyi önkormányzatok*. In: *Az Alkotmány kommentárja* (szerk. Jakab András). Századvég, Budapest 2008. 1537. és 1586. o.
- 25 A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény.
- 26 L. *Hoffman*: i. m. 175. o. Az AB álláspontja szerint az Alkotmány 43. §-a (1) bekezdésének 2. mondata és az Ötv. 6. § (1) bek. b) pontja teszi lehetővé, hogy a megyei jogú város tekintetében speciális szabályokat határozzon meg az Ötv. L. 63/B/1995. AB határozat.
- 27 Az Ötv. törvényjavaslata miniszteri indokolásának a 6–7. §-hoz fűzött részletes indokolásának vonatkozó része a következő érveket tartalmazta: „Annak érdekében, hogy a jóléti jogállam minél több alapvető közszolgáltatását – közoktatás, egészségügyi ellátás stb. – ne dekoncentrált állami szervek, hanem választott helyi önkormányzatok szervezzék, az Országgyűlés azokat – főszabályként – a helyi képviselő-testületek kötelező feladat- és hatáskörébe adja. A kötelező feladatköröket különböző törvények állapítják meg. Indokolt, hogy a további törvények a legtöbb kötelező önkormányzati szolgáltatás megszervezését lehetőleg az önkormányzati alapszintre: a községek vagy a városok szintjére utalják. Ez nem zárja ki azt, hogy bármely település önkormányzata – amennyiben maga vagy társulása erről gondoskodni tud – önként elvállalhassa olyan szolgáltatás ellátását, amelyre a törvény nem a községi (városi) önkormányzatot, hanem a több lakosú (városi, megyei) önkormányzatot kötelezte. A kötelező feladatot előíró központi szervnek gondoskodnia kell az általa előírt helyi feladattelátáshoz szükséges feltételekről.”
- 28 Az Ötv. koncepciójának társadalmi egyeztetésre megküldött munkaanyaga (Ötv. koncepció). L. <http://www.kormany.hu/download/2/08/30000/%C3%B6tv%20koncepci%C3%B3%20munkaanyag.pdf#!DocumentBrowse>. (2011.05.16.)
- 29 L. 2005. évi CLIII. törvény 3. sz. melléklet 11. pont g) és i) alpontok, 2006. évi CXXVII. törvény 3. sz. melléklet 11. pont g) és i) alpontok, 2007. évi CLXIX. törvény 11. pont g) és i) alpontok, 2008. évi CIII. törvény 3. sz. melléklet 11. pont e) és g) alpontok, 2009. évi CXXX. törvény 11. pont f) alpont, 2010. évi CLXIX. törvény 3. sz. melléklet 11. pont i) alpont.
- 30 Az új Alaptörvény rendelkezésének érdekessége, hogy felszámolja a helyi közügy jelenleg egysége fogalmát. A jelenleg hatályos Alkotmány 42. §-ára és az Ötv. 1. §-ának (2) bekezdésére figyelemmel ugyanis a helyi közügyek magukban foglalják mind a helyi közszolgáltatások nyújtásának körét, a közhatalom helyi típusú gyakorlását, továbbá mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek biztosítását. Az új Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése azzal, hogy a helyi közhatalom gyakorlását külön nevesíti, egyben a helyi közügy fogalmát a helyi közszolgáltatások nyújtására, valamint a helyi közszolgáltatások ellátása és a helyi közhatalom gyakorlásának szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek gyakorlására szűkítheti le. A helyi közügyek *közszolgáltatásként* történő értelmezése körvonalazódik a helyi önkormányzatokról szóló törvény szabályozási koncepciójából is (14. o.), amely a helyi közügyek körében kizárólag önkormányzati közszolgáltatásokat tárgyal.
- 31 Franciaországban a közoktatási infrastruktúra fenntartása a különböző szintű önkormányzati egységek kötelező feladata, míg a pedagógusok foglalkoztatása és a pedagógiai tervezési feladatok ellátása az államigazgatás feladat- és hatáskörébe tartozik. L. *Vlachos*: i. m. 274–276. o.
- 32 L. Ötv. koncepció 13–14. o.
- 33 L. Ötv. koncepció 22–23. o.
- 34 Ötv. 1. § (4) bek.
- 35 Kiemelés tőlem (H. I.). L. Ötv. koncepció 25. o.
- 36 Az 1997. évi XV. törvénnyel kihirdetett Charta 9. cikkének (7) bekezdése preferálja a szabad felhasználású állami támogatási rendszerek kialakítását.
- 37 L. *Hoffman*: i. m. 136–137. o.