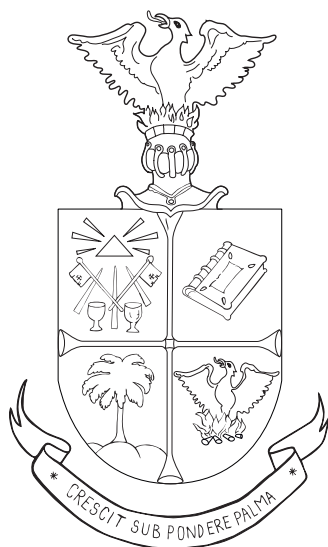


LŐRINCZ LAJOS KÖZJOGI KUTATÓMŰHELY

A JÁRVÁNY HOSSZÚTÁVÚ HATÁSA A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSRA

Szerkesztette:
Rixer Ádám



Budapest, 2021

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

© Szerzők, 2021

Sorozatszerkesztő:

Rixer Ádám

ISSN 2063-4757

ISBN 978-615-5961-56-4

A kötet a „Személyesség a közigazgatásban” c. kutatás részeként valósult meg

Kiadja a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara

Felelős kiadó: Prof. Dr. Miskolczi-Bodnár Péter dékán

A kiadvány nyomdai munkálatait előkészítette:

Patrocinium Kiadó

www.patrocinium.hu

TARTALOMJEGYZÉK

Rixer Ádám

A szerkesztő előszava9

KORMÁNYZÁS, AVAGY A KÖZ IGAZGATÁSÁNAK ÁLTALÁNOS KÉRDÉSEI

Józsa Zoltán

A kormányzás dilemmái válság idején15

Gellén Márton

A közigazgatás jövője a következő évtizedben: tartós változások járvány idején27

Rixer Ádám

A COVID-19 koronavírus-járvány hatása a magyar közigazgatásra: a kettős fejlődés modellje47

Tóth Judit

Nyelvi ragályok a jogalkotásban69

Csillik Péter

A járvány hosszútávú közgazdasági és közigazgatási hatása77

ALAPJOGOK ÉS AZOK KORLÁTOZÁSA

Klein Tamás

Rémhírterjesztés egykor és ma103

Lapsánszky András

A koronavírus-járvány hatása a hírközlésre és a médiára131

Nagy Attila Mihály

Választások járványhelyzet idején149

Köbel Szilvia

Vírus és vallásszabadság – a vallási közösségek működésének korlátozása a COVID vírus miatt elrendelt különleges jogrendben165

ÖNKORMÁNYZATOK

Gyergyák Ferenc

Önkormányzati rendeletalkotás a 2020. évi veszélyhelyzet idején177

Siket Judit

Veszélyben a helyi önkormányzatok funkcionalitása?203

Hoffman István

Fejlesztéspolitika és a megyei önkormányzatok jövője223

Bencsik András

Önkormányzati pénzügyek veszélyhelyzet idején – újratervezés vagy „csak” kivételes jogrend?237

KÖZSZOLGÁLAT

Hazafi Zoltán – Kajtár Edit

A COVID-járvány hatása a közszolgálati HRM fejlődésére247

Linder Viktória

Covid 19 – transzparencia és participáció a közszolgálatban265

ELJÁRÁSI KÉRDÉSEK

Csatlós Erzsébet

Egy iráni hallgató kiutasítása és az indokolási kötelezettség kérdései283

Hohmann Balázs

Közelebb vagy távolabb? – Gondolatok a fizikai kapcsolattartás hiányának és a közigazgatási hatósági eljárás átláthatóságának kapcsolatáról305

RENDÉSZET ÉS HONVÉDELEM

Móré Sándor – Szilvássy György Péter

A rendészeti és katonai fellépés egyes kérdései járványügyi veszélyhelyzet és járványügyi készültség idején321

Nyitrai Endre

A koronavírus elleni küzdelem és a nemzeti adatvagyon újrahaznosítása a rendőrség vonatkozásában339

OKTATÁS

Árva Zsuzsanna

A koronavírus hatása a felsőoktatási igazgatásra349

Alpár Vera Noémi

Non scholae, sed vitae discimus365

EGÉSZSÉGÜGYI ÉS SZOCIÁLIS IGAZGATÁS A JELEN TÉNYEI ÉS A TUDOMÁNYTÖRTÉNET TÜKRÉBEN

Homicskó Árpád Olivér

A járványhelyzet hatása a magyar egészségügyi ellátórendszerre397

Kovács Róbert

*A COVID vészhelyzet és az otthoni ellátás - otthoni szociális és
egészségügyi ellátások*411

Koi Gyula

*A közegészségügyi igazgatás és a járványügy szerepe a honi közigazgatás-
tudományok egyes elméleti művelőinek munkásságában*425

KÖZBESZERZÉS

Nyikos Györgyi – Erdei-Derschner Katalin

A járvány hatása a közbeszerzésre447

Héder Ákos

Közbeszerzés a koronavírus idején465

VESZÉLYBEN A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK FUNKCIONALITÁSA?

A pandémia hatása a helyi demokráciára

1. Bevezetés

A koronavírus világvárvány következményeinek elhárítása, az állampolgárok életének és egészségének megóvása érdekében a Kormány 2020. március 11-én az első,¹ ezt követően pedig november 3-án a második² alkalommal is kihirdetett veszélyhelyzetben³ több olyan intézkedést is hozott, amely a helyi önkormányzatok működési feltételeit alapvetően befolyásolta, sőt a jövőre nézve is meghatározza. A döntések az önkormányzatok gazdasági alapjait érintően kiterjedtek az önkormányzati saját bevételek jelentős részét kitevő, egyes helyi adónemekre és egyéb bevételekre, továbbá az önkormányzatok tulajdona vonatkozásában pedig a különleges gazdasági övezetek létrehozására.

A veszélyhelyzetben különösen felértékelődik a helyi önkormányzatok szerepe, a helyi társadalmi viszonyok ismerete, a gyors reagálóképesség az állampolgári igényekre különös jelentőséget kapnak egy krízishelyzet elhárításában. A helyi demokrácia alapintézményei, a demokratikus működés jogi és intézményei garanciái ugyanakkor szükségyszerűen hátrányba kerülnek a centralizált állami működéssel és döntéshozatallal szemben. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a pénzügyi források centralizálása és az önkormányzati választott testületek demokratikus döntéshozatalának felfüggesztése az önkormányzati feladat-és hatáskörök ellátását nem sodorhatja veszélybe, nem vezethet a helyi közügyek kereteinek kiüresedéséhez, a helyi önkormányzatok funkcióinak látványosságá válásához, megszűnéséhez.

Az Európa Tanács (a továbbiakban: ET) különböző szervei⁴ több fórumon is kifejezték

1 40/2020. (III.11.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről.

2 478/2020. (XI.3) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről.

3 A különleges jogrend járványhelyzetben történő bevezetésének indoklásával kapcsolatban felmerült alkotmányossági kérdéseket illetően lásd SZENTE Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *MTA Law Working Papers*, 2020/9, 1-22., illetve MÉSZÁROS Gábor: Indokolt-e különleges jogrend koronavírus idején? *Avagy a 40/2020. (III.11.) Korm. rendelettel összefüggő alkotmányjogi kérdésekről. Fundamentum*, 2019/3-4, 63-72.

4 A Monitoring Committee 2020. szeptember 17-i ülése, <https://www.coe.int/en/web/congress/meeting-of-the-monitoring-committee-17-september-2020>, a Congress Group of Independent Expert on the European Charter of Local Self-Government (GIE) 2020.

már aggodalmukat amiatt, hogy a közhatalom gyakorlásában közreműködő szervezetek közötti egyensúlyi viszonyok a krízishelyzetben megváltoztak, veszélybe sodorva ezáltal a helyi demokráciát. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában⁵ (a továbbiakban: Charta) foglalt demokratikus alapelvek alkalmazása a pandémia idején folyamatosan vita tárgyát képezi, hiszen a veszélyhelyzet kihirdetése óta a centralizációs hatások felerősödése tapasztalható, azonban az egyre súlyosabbá váló gazdasági helyzet kezelése a különböző állami és önkormányzati szervek között szoros együttműködést kíván.

Az aggodalom hazánkban sem alaptalan, a tanulmány arra a kérdésre keres választ, hogy a veszélyhelyzet idején hozott, majd a jogalkotás 'normál' folyamataiban intézményesült kormányzati intézkedések mennyiben szolgálják a veszélyhelyzet kezelését, értve ez alatt egyrészt az állami cselekvőképesség megerősítését, másrészt pedig a helyi önkormányzatok – mint a helyi közösségekhez kapcsolódó, a helyi igényeket leginkább ismerő és kezelni képes szerv – veszélyhelyzetben való cselekvőképességének megőrzését. Az intézkedések értékeléséhez a Chartában megfogalmazott alapértékek egyfajta keretet, viszonyítási alapot képeznek.

2. A hazai önkormányzati rendszer ET tükrében⁶

A Charta egyes rendelkezéseinek veszélyhelyzetben való érvényesülésének vizsgálata szempontjából érdemes felidézni, hogy önkormányzati rendszerünk mennyiben felel meg az európai helyi demokrácia alapvető értékeinek, általános elveinek.

Az ET Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusának – az ET egyik fő szerveként – kiemelt feladata, hogy segítse a helyi és regionális autonómiát, továbbá öröködjön a Charta alapértékeinek betartása felett. A Kongresszus monitoring tevékenysége során három alkalommal foglalkozott a hazai önkormányzati rendszerrel. Az első esetben a Kongresszus Állandó Bizottsága 2002. június 6-án fogadott el Ajánlást a regionális demokráciáról.⁷ Az Ajánlásban foglalt általános megállapítások alapján az Állandó Bizottság több intézkedést is javasolt, így szükségesnek tartotta megvizsgálni a területi közigazgatás átfogó reformjának lehetőségét, ideértve a területi önkormányzati szerveket is. A Bizottság már 2002-ben szorgalmazta, hogy a megyei önkormányzatok számára tényleges önkormányzati hatáskörök kerüljenek megállapításra, a szükséges pénzügyi források biztosításával. Felülvizsgálatra javasolták a megyék számát és racionalizálni a felépítésüket, esetleges újracsoportosítással vagy egyesítéssel.

szepember 18-i ülése <https://www.coe.int/en/web/congress/-/congress-group-of-independent-experts-on-the-charter-discussed-consequences-of-covid-19-on-government-systems-in-europe> (2020. 11. 25.).

5 A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt Egyezmény. Hazánkban kihirdette az 1997. évi XV. tv.

6 SIKET Judit: *A helyi önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon*. Szeged, Jurisperitus Kiadó, 2020, 104-108.

7 Recommendation 116 (2002)¹ on regional democracy in Hungary. Regionális szint alatt értendő a nemzeti szint alatti területi egység (régió, megye).

A második monitoring eljárás eredményeként Kongresszus Ajánlást fogadott el a magyar helyi és regionális demokráciával összefüggésben a 2013. október 29-31-én Strasbourgban tartott ülésén.⁸ A monitoring eljárás eredményeként tett megállapítások közül kiemelt figyelmet érdemelnek a következők: (1) a helyi önkormányzatok pénzügyi-gazdálkodási autonómiáját nem tartják tiszteletben; (2) nem működik a gyakorlatban valódi egyeztetés az önkormányzatok és az állam között az önkormányzatokat érintő ügyekben; továbbá (3) nincs hatékony jogorvoslat, amely teljes mértékben garantálná a helyi önkormányzatok védelmét. Már 2013-ban is felhívták a figyelmet a recentralizáció jelenségére, a helyi érdekű közfeladatok terén az állam szerepének felértékelődésére.

A harmadik monitoring eljárásra 2019-ben került sor.⁹ A monitoring jelentés le-sújtó véleményt fogalmazott meg a hazai önkormányzati rendszerről, általánosságban megállapítva azt, hogy nem teljesülnek a Chartában lefektetett alapelvek és értékek. Aggályát fejezte ki a monitoring bizottság többek között amiatt, hogy a recentralizációs tendencia továbbra is érvényesül, hiányoznak a valódi konzultációs eljárások, erőteljes állami beavatkozás érzékelhető az önkormányzati feladatok ellátásába. Számos javaslatot fogalmaztak meg a központosítási intézkedések visszafordítására, a megyei önkormányzatok helyzetének mind hatásköri, mind pedig pénzügyi szempontból történő rendezésére, a tisztességes és hatékony konzultáció megerősítésére, a feladatellátáshoz szükséges források biztosítására, továbbá a gazdálkodási önállóság megerősítésére különösen a helyi adóztatás terén. A javaslat kitért a pénzügyi kiegyenlítő rendszer felülvizsgálatára, az átlátható és igazságos elosztás biztosítására, tisztességes és átlátható mechanizmus kialakítására a helyi önkormányzatok számára nyújtandó támogatások elosztása terén.

A második és a harmadik monitoring jelentés megállapításaival és a javaslatokkal összefüggésben a kormányzat részéről érdemi reflexióra nem került sor.

A helyi önkormányzás állapotáról készült 'látteletek' ismeretében vizsgáljuk a továbbiakban a pandémia idején a veszélyhelyzet elhárításával kapcsolatos, önkormányzatokat érintő kormányzati rendelkezéseket.

3. A közhatalom gyakorlása veszélyhelyzet idején

A fejezet célja annak összefoglalása, hogy a különleges jogrend idején mely szervek milyen feladat–és hatáskörben járnak el a helyi önkormányzatokat, a helyi közügyeket érintő kérdésekben.

3.1. A Kormány szerepének felértékelődése

A különleges jogrend szabályozását illetően meghatározó jelentőségű körülmény, hogy az állam nem képes a felmerülő, fokozott veszélyt jelentő helyzeteket kezelni a békeidőben

8 Recommendation 341 (2013) on local and regional democracy in Hungary.

9 Report CG38(2020)14prov 12 February 2020 Monitoring of the European Charter of Local Self-Government in Hungary.

rendelkezésre álló eszközökkel.¹⁰ A különleges jogrend szabályozásának mélységét és részletességét illetően ugyanakkor nincs olyan jogállami standard, amely iránymutatásul szolgálna a hazai szabályozás számára. Az általános felhatalmazástól a részletes szabályozásig az európai alkotmányok változatos szabályozási módokat tartalmaznak, az a részletes szabályozottság, amely hazánk Alaptörvényére jellemző, a volt szocialista országok sajátossága.¹¹ A jogállami standard hiányával összefüggésben azt szükséges kiemelni, hogy a Kormány köteles folyamatosan indokolni a béke idején alkalmazandó jogi szabályozás felfüggesztését, az attól való eltérést.¹² Veszélyhelyzetben a Kormánynak, mint a végrehajtó hatalom csúciszervének szerepe felértékelődik. Az Országgyűlés – működésének hiányában – nem képes ellenőrzést gyakorolni a Kormány tevékenysége felett, éppen ezért az Alkotmánybíróóság ellenőrző funkciója komoly szerepet kap, a jogállamiság alapvető követelményeinek érvényesítése érdekében.¹³ Emellett azt is figyelembe kell venni, hogy a veszélyhelyzeti szabályozás kapcsán az előzetes normakontroll, a köztársasági elnök által gyakorolható vétó egyik formája sem érvényesülhet, így garanciális elemek hiányoznak a normaalkotásban.

3.2. Az önkormányzatokat érintő kormányzati döntések kategóriái

A világvjárvány területi szintű hatásai a nemzetközi szervezetek elemzéseinek középpontjában állnak, a következmények országon belül különbözhetnek regionális és települési szinten, mind a beazonosított esetek mind a halálesetek szempontjából.¹⁴ Különböző gazdasági, foglalkoztatási és pénzügyi hatások jelentkehetnek, amelyek kezelése mind egészségügyi, mind pedig gazdasági szempontból súlyos kihívások elé állíthatja a helyi önkormányzatokat, mint autonóm közösségeket. A veszélyhelyzet kezelése az államtól közös és koncentrált tevékenységet követel meg, a területi decentralizált egységek, a helyi önkormányzatok működésére is speciális szabályozás érvényesül.

A helyi önkormányzatok helyzetét, működését meghatározó veszélyhelyzeti kormányrendeletek között két fő csoport különböztethető meg, egyfelől azok a rendelkezések, amelyek felhatalmazzák a helyi önkormányzat polgármesterét, hogy a helyi társadalmi viszonyok szabályozására helyi önkormányzati rendeleteket alkosson, másfelől azok a rendeleti szabályozások, amelyek alapján a Kormány beavatkozik a helyi közügyekbe annak érdekében, hogy a gazdaságot stabilizálja és megelőzze a polgárok tulajdonában bekövetkező károkat. A helyi önkormányzatok számára a pandémia kezelése érdekében, kiemelten a tavaszi idő-

10 TILL Szabolcs: *Különleges jogrend*. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend> (2019) [11] (2020. 11. 25.).

11 CSINK Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges? *Iustum Aequum Salutare*, 2017, 13 (4), 11-12.

12 TILL i. m. [14].

13 Alaptörvény 53. cikk (1).

14 The territorial impact of Covid-19: managing crisis across levels of government. OECD 2020. <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government-d3e314e1/> 3-4. (2020. 08. 12.)

szakban új feladatok kerültek meghatározásra. A Kormány intézkedései a helyi közösségek meghatározott pénzügyi forrásait, így a gépjárműadó, az iparüzési adót, az idegenforgalmi adót, a közterületi parkolásból származó és egyéb szolgáltatásokért fizetendő, valamint a bérleti díjakat érintették, míg más kötelezettségeik, mint pl. a szolidaritási hozzájárulás feltételei szigorodtak. A Kormány ezen túlmenően különleges gazdasági övezetek kialakítására nyert felhatalmazást. A szabályozás elvonja a különleges gazdasági övezet kijelölésével a települési önkormányzattól az érintett területek tulajdonjogát, valamint a helyi iparüzési adó megállapításának jogát, az adóbevételekkel együtt. A kormányzati intézkedésekről megállapítható, hogy kétségkívül hátrányosan érintették az önkormányzatok kötelező és önként vállalt feladatainak ellátását, a közszolgáltatások nyújtását.

A felsorolt intézkedések részletes bemutatásakor elemzésre kerül, hogy a különleges jogrendben megtett intézkedések során az általános jogállami követelmények, a szükségesség – arányosság, az ideiglenesség, a célhoz kötöttség kritériumai miképpen teljesültek, a kormányzati döntések mennyiben eredményezik a helyi önkormányzatok megfosztását a helyi közügyek lényeges részétől, a saját bevételi források elvonása miképpen hat az önkormányzati feladatok ellátására.

3.3. *A polgármester veszélyhelyzetben betöltött szerepe*

A helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében. A helyi önkormányzás jogát a választópolgárok a képviselő-testület, kivételesen helyi népszavazás útján gyakorolják.¹⁵ A veszélyhelyzet szempontjából kiemelt figyelmet érdemelnek a szervezeti kérdések, illetőleg a helyi közügyek körébe tartozó polgármesteri döntések.

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény rendelkezéseinek megfelelően,¹⁶ a helyi önkormányzati feladatokat a képviselő-testület és szervei látják el. Önkormányzati döntést a képviselő-testület, kivételesen a helyi népszavazás hozhat. A képviselő-testület felhatalmazhatja a bizottságát, a polgármestert a jegyzőt, a társulást, hogy a képviselő-testület nevében döntést hozzon.¹⁷

A helyi önkormányzatok működésére vonatkozó veszélyhelyzeti szabályokat a katasztrófavédelmi törvény tartalmazza.¹⁸ A veszélyhelyzetben a demokratikus testületi döntéshozatali mechanizmusok érvényesítése a gyors reakciót igénylő esetekben késleltetheti, veszélyeztetheti a megvalósítást, éppen ezért a képviselő-testületek, a megyei jogú város közgyűlése, a fővárosi és megyei közgyűlések feladat- és hatáskörét a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke gyakorolja.¹⁹

15 Charta 3. cikk.

16 Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. tv. (Mötv.).

17 Mötv. 41. § (2)-(3) bek.

18 2011. évi CXXVIII. tv. a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról.

19 2011. évi CXXVIII. tv. 46. § (4) bek.

A helyi önkormányzás jogának ilyen típusú gyakorlása alapvetően megváltoztatja a döntéshozatali eljárást és az önkormányzat szerveinek hatáskörét.²⁰ A polgármester szerepe meghatározó ebben az időszakban, a képviselő-testület hatásköreit a polgármester gyakorolja. A polgármester ebből adódóan kizárólagosan jogosult dönteni önkormányzati rendeleti szabályozási tárgykörben, illetőleg határozat kibocsátásáról a helyi közügyekben.²¹ Mindemellett döntéshozatali jogot a Kormány rendeletei is biztosíthatnak számára. Az intézkedések meghozatala során a polgármesternek figyelemmel kell lennie az alapvető jogállami kritériumok betartására, a szükségesség–arányosság elvének érvényesítésére, a joggal való visszaélés tilalmára, a jóhiszemű együttműködés elvére. A jogalkotási felhatalmazást annak társadalmi céljával összhangban gyakorolhatja, intézkedéseinek célja nem lehet más, mint a település zavartalan működtetése.

Megvizsgálva a veszélyhelyzetben hozott polgármesteri döntéseket, megállapítható, hogy ezeknek a döntéseknek a tárgya elsődlegesen a költségvetési kérdéseket foglalja magában: kiadáscsökkentés, a képviselők tiszteletdíjának csökkentése, önkormányzati tulajdonba tartozó vagyontárgyak értékesítése, támogatási alap létesítése.²² A pénzügyi-költségvetési szabályokon túlmenően több polgármester is szabályozta a társadalmi együttélés alapvető szabályait, módosította a képviselő-testület szervezeti és működési szabályait, sőt alpolgármestert is kinevezett.²³

4. A járványügyi intézkedések hatása a helyi önkormányzatok gazdálkodására, az önkormányzat bevételi forrásait érintő kormányzati intézkedések

A fejezet célja annak összefoglalása, hogy a Kormány veszélyhelyzeti intézkedései mennyiben érintették a helyi önkormányzati szféra funkcionalitását, gazdálkodási környezetét. Fontos utalni arra, hogy a vizsgálat során a Charta rendelkezései értékelési keretként szolgálnak, hiszen a kifejtésre kerülő alkotmánybírósági eljárások során is rendre hivatkozási alapként szolgáltak – az indítványozók részéről.

Az Alaptörvényben foglaltak szerint, a pénzügyi-gazdasági autonómia követelményeinek alapul vételével a helyi önkormányzatok (1) gyakorolják az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat; (2) meghatározzák költségvetésüket, annak alapján önállóan gazdálkodnak; (3) e célra felhasználható vagyonukkal és bevételeikkel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathatnak; (4) dönté-

20 BALÁZS István – HOFFMAN István: Közigazgatás korona idején – a közigazgatási jog rezilienciája? *MTA Law Working Papers*, 2020/21, 12.

21 A 2011. évi CXXVIII. tv. 46. § (4) bekezdése alapján rendkívül szűk a kivételi kör, amelyben a polgármesteri döntés kizárt, az önkormányzati intézmény átszervezésével, megszüntetésével, ellátási, szolgáltatási közzeteivel kapcsolatban, ha a szolgáltatás a települést is érinti, nem foglalhat állást.

22 Forrás: Nemzeti Jogszabálytár. www.njt.hu (2020. 11. 25.)

23 Pl. Komlón elfogadta a költségvetést és alpolgármestert is talált a polgármester. <https://7300.hu/hirek/elfogadta-a-koltsegetest-es-alpolgarmestert-is-talalt-a-polgarmester/> (2020. 11. 25.)

nek a helyi adók fajtájáról és mértékéről.²⁴ A helyi önkormányzat bevételeinek jogcímét az MÖtv. tartalmazza.²⁵ A részletes szabályok, mint pl. az önkormányzatokat a központi költségvetésből megillető támogatás, meghatározott források megosztásának szabályai az állam és az önkormányzatok között, az éves költségvetési törvényben kerülnek meghatározásra.²⁶ Annak bemutatására, hogy a helyi önkormányzatok forrásainak csökkentése miként valósult meg a Kormány intézkedéseinek eredményeként, néhány bevételi forrás vizsgálata kerül középpontba, mint (1) a gépjárműadó, (2) a helyi iparüzési adó, (3) az idegenforgalmi adó és (4) a parkolási díjak, valamint egyéb bevételek.

4.1. A gépjárműadó

A gépjárműadó megosztott bevétel az állam és a helyi önkormányzatok között. Az önkormányzatokat megillető rész azonban folyamatosan csökkenő tendenciát képvisel. Ez a típusú önkormányzati bevétel a települések költségvetésében nem képez jelentős nagyságrendet, általában nem éri el a 2 %-os mértéket, ennek ellenére azonban jelentősnek tekinthető, hiszen a feladatfinanszírozás kötött rendszerében szabadon felhasználható forrást jelent, kiegészítésül szolgálhat a kötelező feladatok ellátáshoz, illetve az önként vállalt feladatokhoz is forrást biztosít.

A 2020. évi központi költségvetési törvényben foglaltak szerint eredetileg az önkormányzatokat a beszedett gépjárműadó 40 %-a illette meg.²⁷ A Kormány megalkotta azokat a központi költségvetésre vonatkozó kivételes szabályokat, amelyeket a veszélyhelyzetben kell alkalmazni,²⁸ ez a rendelkezés a gépjárműadó bevételt is érintette. A központi költségvetési kormányrendelet a gépjárműadó önkormányzatokat megillető részét elvonta,²⁹ majd az Országgyűlés a költségvetési törvény módosításával ezt az elvonást véglegesítette, ez a típusú bevétel az önkormányzatokat 2020-ban egyáltalán nem illeti meg.³⁰

A járványügyi védekezés és a gazdaság újraindítása érdekében szükséges hazai, illetve esetleges európai uniós források és kiadások elszámolására a Kormány több alapot is létrehozott, így a Járvány Elleni Védekezési, a Gazdaságvédelmi, valamint az Európai

24 Alaptörvény 32. cikk (1) e) - h).

25 MÖtv. 106. § (1) bek. Helyi adók, saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyont hasznosításából származó bevétel, nyereség, osztalék, kamat és bérleti díj, átvett pénzeszközök, törvény alapján az önkormányzatot megillető illeték, bírság, díj, az önkormányzat és intézményei egyéb sajátos bevételei.

26 2019. évi LXXI. tv. Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről.

27 2019. évi LXXI. tv. 37. § (1) a).

28 92/2020. (IV. 6.) Korm. rendelet a Magyarország 2020. évi központi költségvetésének a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól (központi költségvetési rendelet).

29 Központi költségvetési kormányrendelet 4. § (1) bek.

30 Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló 2019. évi LXXI. törvény módosításáról rendelkező 2020. évi LX. törvény 77. §-ában foglaltak szerint az Országgyűlés megállapította, hogy a gépjárműadóról szóló törvény alapján a belföldi gépjárművek után a települési önkormányzatot az általa 2020. évben beszedett gépjárműadó nem illeti meg. A beszedett gépjárműadó 40%-a a XLVI. Járvány Elleni Védekezési Alap fejezet bevételét képezi.

Unióból Érkező Járvány Elleni Támogatások Alapját.³¹ Mindhárom alap központi kezelésű előirányzatokat tartalmaz, amelyek deklarált céljuk szerint a járvány elleni védekezést és a gazdaság újraindítását szolgálják. A központi költségvetési rendeletnek a gépjárműadókat érintő szabályozása tartalmaz előírást arra vonatkozóan, hogy az adó teljes egészében a Járvány Elleni Védekezési Alap bevételeit képezi.³²

Az Országgyűlés 2020. július 3-án alkotta meg a 2021. évi költségvetési törvényt, alig két héttel a veszélyhelyzet megszüntetését követően.³³ A gépjárműadóra vonatkozó szabályok azonban nem változtak 2021-re sem, a gépjárműadóból származó bevételek a Járvány Elleni Védekezési Alap bevételeként kerültek meghatározásra, a települési önkormányzatokat pusztán az önkormányzati adóhatósága által megállapított gépjárműadóhoz kapcsolódó bírságból, pótlékból és végrehajtási költségből származó bevétel 100%-a illeti meg.³⁴

4.2. A központi költségvetési rendelet utólagos normakontrollja

A 2020. évi központi költségvetési kormányrendelet felvetette az alaptörvény-ellenesség kérdését, továbbá a Charta, mint nemzetközi szerződés sérelmét is, ezért ötvennégy országgyűlési képviselő indítványt³⁵ nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, a kormányrendelet alaptörvény-ellenességének megállapítása és a hatálybalépésre visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítése érdekében.

Az utólagos normakontroll iránti indítvány célja az volt, hogy megállapításra kerüljön az alaptörvény-ellenesség és a kormányrendelet azon rendelkezései, amelyek a veszélyhelyzetben a költségvetési törvénytől való eltérésre adtak lehetőséget a helyi önkormányzatokat érintő szabályozási körben, megsemmisítésre kerüljenek. Ezen rendelkezések körébe tartozik a gépjárműadó bevételből való részesedés önkormányzatoktól való megvonása, amellyel összefüggésben a tulajdonjog, a közjogi váromány alkotmányos kérdései kerültek a középpontba. Az Alaptörvény tulajdonra vonatkozó rendelkezéseinek sérelme mellett az indítványozók továbbá arra is hivatkoztak, hogy a kormányrendelet ellentétben áll a Charta, mint nemzetközi szerződés gazdasági autonómiára vonatkozó rendelkezéseivel.³⁶ Az indítványban kifejtésre került, hogy a gépjárműadó, mint vagyont terhelő adó az önkormányzatoknál az „egyetlen jelentős és gazdasági válság esetén is biztos költségvetési forrásként” jelentkező adónem, ezért különös védelem illeti meg a tulajdonjog védelmének kiterjesztett tartalma alapján.³⁷ Az indítványozók emellett az

31 Központi költségvetési rendelet 2. § (1) bek.

32 Központi költségvetési rendelet 4. § (1) bek.

33 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről. Hatályba lépés: 2020. június 18.

34 2020. évi XC. tv. Magyarország 2021. évi költségvetéséről 38. § (1) bek.

35 Az Alkotmánybírósághoz beadott indítvány. [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/3598aae5750565cac125856c005c1a37/\\$FILE/II_822_0_2020_ind%C3%ADtv%C3%A1ny.002.pdf/II_822_0_2020_ind%C3%ADtv%C3%A1ny.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/3598aae5750565cac125856c005c1a37/$FILE/II_822_0_2020_ind%C3%ADtv%C3%A1ny.002.pdf/II_822_0_2020_ind%C3%ADtv%C3%A1ny.pdf) (2020. 07. 12.)

36 Charta 3. cikk 1.; 9. cikk 1-2.; 4.

37 2011. évi CLI. tv. az Alkotmánybíróságról, 27. §. Alaptörvényben biztosított jog sérelme

önkormányzatok funkcionalitásának veszélyeztetettségére is utaltak, álláspontjuk aszerint a veszélyhelyzet kezelése külön terheket ró a helyi önkormányzatokra, csökkenő források mellett. A Kormány intézkedései továbbá nem felelnek meg a szükségesség–arányosság követelményének sem. A Charta, mint nemzetközi szerződés megsértését a helyi önkormányzás képességének, a gazdasági autonómia 9. cikkben foglalt követelményrendszerének megsértésére, továbbá a megfelelő konzultáció elmaradására alapították.

A pénzügyminiszter az AB előtt folyamatban lévő egyedi normakontroll eljárás során az alkotmányosság iránti elkötelezettségétől indítva beadványt juttatott el, melyben szakmai véleményét fejtette ki a támadott jogszabályi rendelkezések megalkotásának elemzésével.³⁸ A miniszter az arányos költekezés elvéből emellett levezette a helyi önkormányzatok azon kötelezettségét, hogy „a járvány elleni védekezés kiadásait nem kizárólag az államnak kell finanszíroznia, hanem (...) ahhoz az önkormányzati alrendszer egészének is hozzá kell arányosan járulnia”. Ez utóbbi megállapítás kifejezetten nyugtalanító, mivel a források elvonása mellett többletfeladatok is keletkeztek az önkormányzatoknál, amelyekhez állami finanszírozás nem kapcsolódott.

A helyi önkormányzatok gépjárműadó bevételből való részesedésével kapcsolatban kialakított álláspontja szerint az elvonás nem egy „váromány” elmaradása, hanem „át nem engedés”. Figyelmet érdemel az Alkotmánybíróságnak a várománnyal kapcsolatban kialakult gyakorlata, ugyanis a váromány csak kivételes esetben részesülhet alapjogi védelemben, a már megszerzett tulajdont részesíti védelemben.³⁹ A váromány nem csupán magánjogi értelemben értelmezhető, általában olyan jövőbeli jogszerzést lehetővé tevő függő jogi helyzetről van szó, amelyben a jogszerzés feltételei részben megvannak, míg további feltételei a jövőben vagy bekövetkeznek, vagy sem.⁴⁰ Ezen esetben a helyi önkormányzatok éves gazdálkodási kereteit meghatározó költségvetési törvény eredetileg tartalmazta a gépjárműadó megosztására vonatkozó szabályozást, ezért a helyi önkormányzatok okkal tervezték bevételi forrásaik között a gépjárműadó bevételt.

A miniszter a Chartával összefüggő véleményével is elő kívánta segíteni az Alkotmánybíróság döntéshozatalát, az önkormányzatiság európai alapértékeit sajátos értelmezésben megvilágítva. A Charta rendelkezéseivel összefüggésben rámutatott arra, hogy a gazdasági autonómia rendelkezéseit „a nemzeti gazdaságpolitika által meghatározott kereteken belül tartja értelmezhetőnek”.⁴¹ A Charta, mint a haza jogrend részét képező nemzetközi szer-

esetén lehetővé teszi a közhatalmat gyakorló szervek számára is az alkotmányjogi panasz igénybevételének lehetőségét. A kiterjesztést az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény tartalmazta.

38 Amicus Curiae az Alkotmánybírósághoz. [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/3598aae5750565cac125856c005c1a37/\\$FILE/II_822_9_2020_PM_amicus_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/3598aae5750565cac125856c005c1a37/$FILE/II_822_9_2020_PM_amicus_anonim.pdf) (2020. 07. 12.).

39 3105/2018. (IV.9.) AB határozat [28]. ABH 2018. 526-531.

40 51/2007. (IX.15.) AB határozat ABH 2007. 652-663. A várományra vonatkozó okfejtés 661.

41 Az Alkotmánybíróság a 3383/2018. (XII.14.) AB határozatában már foglalkozott a Charta

ződés ugyan úgy rendelkezik, hogy a helyi önkormányzatok a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül jogosultak megfelelő saját pénzügyi forrásokra, amelyekkel hatáskörük keretein belül szabadon rendelkeznek,⁴² azonban a pénzügyi forrásokra vonatkozó előírásaival egyfajta kötelezettséget is jelent a nemzeti gazdaságpolitika kialakításához.⁴³

Az Alkotmánybíróság korlátozott normakontroll hatáskörrel rendelkezik a pénzügyi tárgyú törvények⁴⁴ esetében 2010 óta.⁴⁵ Emiatt az Alkotmánybíróság az indítványt érdemben nem bírálta el, elutasította a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítására, és visszautasította az alaptörvény-ellenesség megállapítására és a visszamenőleges hatályú megsemmisítésre vonatkozó indítványt.⁴⁶ A Charta, mint nemzetközi szerződés sérelmével összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy nem áll fenn alkotmányjogilag értékelhető kapcsolat a Chartának a gazdasági-pénzügyi rendelkezései és a gépjárműadó helyi önkormányzatok részére történő átengedésének visszavonása és a Járvány Elleni Védekezési Alap bevételei közé történő átcsoportosítása között, ezért nem volt megállapítható a Charta hivatkozott rendelkezéseinek sérelme.⁴⁷ Az Alkotmánybí-

által a gazdasági autonómia tartalmára vonatkozó követelményekkel, és azt az értelmezést alakította ki, hogy a helyi önkormányzatok nem korlátlanul, hanem a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül jogosultak megfelelő saját pénzügyi forrásokra. A nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségek nyilvánvaló, hogy a nemzeti gazdaságpolitika alakítása során hatással bírnak, ideértve az önkormányzatok pénzügyi forrásainak rendszerét is.

42 Charta 9. cikk 1.

43 Alaptörvény Q cikk (2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.

44 37. cikk (4) Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés *b)-e)* pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónevekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.

45 Az Alkotmánybíróság korlátozott hatásköre a pénzügyi tárgyú jogszabályi rendelkezésekre vonatkozóan már beépítésre kerültek a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvénybe. Az alkotmánymódosítás indoka feltételezhetően az volt, hogy kizárja azokat az alkotmányossági vizsgálatokat, amelyek a kormányzati gazdasági célok elérését esetlegesen megghiúsíthatták volna. A korlátozott alkotmánybírósági védelemről l. részletesen CHRONOWSKI Nóra: *A korlátozott alkotmánybíráskodásról*. http://real.mtak.hu/11497/1/chronowski_lib.am.kotet.pdf 1-11. (2020. 08. 19.); CHRONOWSKI Nóra: Az alkotmánybíráskodás sarkalatos átalakítása. *MTA Law Working Papers*, 2014/8, 3-4. https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_08_Chronowski.pdf (2020. 08. 19.)

46 Az Alkotmánybíróság 3234/2020. (VII.1.) AB határozata, ABH 2020. 1310-1322.

47 3234/2020. (VII.1.) AB határozat, ABH 2020. [36] 1316-1317.

róság döntésével szemben többféle aggály támasztható, a fő kérdés, ami felvetődik, hogy valóban képes-e arra, hogy különleges jogrendben – az Országgyűlés működésének elvi hiányában – betöltse a végrehajtó hatalmat ellenőrző szerepét.

4.3. Egyéb helyi adónemek, bevételi források

A helyi önkormányzatok saját maguk döntenek a helyi adók fajtájáról és mértékéről,⁴⁸ törvényi keretek között vethetik ki – többek között – a helyi iparűzési adót is. Az adózatás tárgya lehet minden olyan vállalkozási tevékenység, amelyet a helyi önkormányzati közigazgatási területén végeznek állandó, vagy ideiglenes jelleggel.⁴⁹ Nyilvánvaló, hogy a helyi önkormányzatok gazdasági lehetőségei, teljesítőképességük eltérő, ezért az önkormányzatoknak csak bizonyos köre élhet a helyi iparűzési adó kivetésének lehetőségével. A helyi iparűzési adó megfizetése alóli mentesség Kormány által biztosított lehetőségével az önkormányzatok működőképességét sodorhatja veszélybe. Különösen aggasztó, hogy a Kormány nem normatív alapon, hanem egyéni diszkréció alapján kíván döntést hozni a kompenzációról.⁵⁰

A költségvetési törvény szabályozási rendszerében érvényesülő szolidaritási hozzájárulás, mint kiegyenlítő mechanizmus célja, hogy kiegyensúlyozza a helyi önkormányzatok bevételei között meglévő különbségeket. A 2020. és a 2021. évi költségvetési törvények szolidaritási hozzájárulásra vonatkozó rendelkezéseinek összevetésével tisztán látható, hogy ebből a forrásból a költségvetési bevétel 2020. évben 40.000 millió, míg 2021-ben várhatóan ennek négyszerese, 160.000 millió Ft.⁵¹ A fizetési kötelezettség határértékét lezállították,⁵² így a szolidaritási hozzájárulás fizetésére kötelezettek köre kiszélesedik a következő évben, becslések szerint cc. 800 önkormányzat, azaz a települési önkormányzatok közel negyede érintett lehet a szolidaritási hozzájárulás fizetésében.⁵³ A szolidaritási hozzájárulás kiterjesztése tovább ronthatja a helyi önkormányzatok pénzügyi és gazdasági kapacitásait.

Az adózási könnyítésekkel összefüggésben alkotott kormányrendelet az idegenforgalmi adót is érintette, a rendelet hatályba lépésétől év végéig (2020. április 22. – december 31.)

48 Alaptörvény 32. cikk (1) h).

49 1990. évi C. tv. a helyi adókról, 35. §.

50 A miniszterelnök gazdaságvédelemmel kapcsolatos újabb bejelentései, amelyek a kézirat zárásáig nem öltöttek jogszabályi formát. https://hvg.hu/gazdasag/20201219_Itt_vannak_Orban_bejelentesei_felere_csokkentik_az_iparuzesi_adot (2020. 12. 19.)

51 2019. évi LXXI. tv. Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről. 2. sz. melléklet V. Szolidaritási hozzájárulás, 2020. évi XC. tv Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről 2. sz. melléklet II. 56. 42.5.5. E rendelkezésnek megfelelően, a 22 000 forint feletti egy lakosra jutó iparűzési adóerő-képességgel rendelkező önkormányzat az egy lakosra jutó iparűzési adóerő-képességétől függő mértékű szolidaritási hozzájárulást teljesít a központi költségvetésnek.

52 2020. évi XC. tv. 2. sz. melléklet II. 56. 42.5.5.

53 A TÖOSZ meglátásai a Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslatról. 2020. 06. 09. <http://toosz.hu/news/595/136/A-ToOSZ-meglataasai-a-Magyarország-2021-evi-kozponti-koltsegveteserol-szolo-torvenyjavaslatrol/> (2020. 12. 03.)

terjedő időszakban eltöltött vendégéjszaka utáni idegenforgalmi adót az adó alanyának nem kell megfizetnie, az adó beszedésére kötelezettnek nem kell beszednie, befizetnie, a megállapított, de be nem szedett adót azonban be kell vallania az adóhatóságához.⁵⁴ Az idegenforgalmi adóbevétel elmaradása szintén érzékelhető forráskiesést eredményezett az érintett önkormányzatok esetében.

A Kormány 2020. április 6-tól június 18-ig,⁵⁵ majd a pandémia második hullámával összefüggésben november 4-től⁵⁶ a várakozási díj fizetése alól mentességet biztosított, illetőleg biztosít. A Kormány intézkedése érzékenyen érintette a nagyvárosok, a főváros, valamint a fővárosi kerületek bevételi forrásait. Az önkormányzatok döntő többsége nem állapított meg díjfizetési kötelezettséget a közterületi várakozással összefüggésben, így ez a bevételkiesés csak azokat a települési egységeket érinti, amelyek fizető parkolási rendszert működtetnek.⁵⁷

A Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ), amely egyesíti és képviseli a hazai önkormányzatok több mint felét, több alkalommal is vizsgálatot végzett annak érdekében, hogy megismerje a tagönkormányzatok véleményét a kormányzati intézkedésekkel összefüggésben. A 2020. májusi felmérések eredményei⁵⁸ 400 válaszra alapultak, a válaszadók száma cca. az önkormányzatok számának 1/8-át adja ki, a reprezentativitás értékelésénél ezt a körülményt figyelembe kell venni. Összegezve a véleményeket megállapítható, hogy a kormányzati intézkedések súlyosan érintették a helyi önkormányzatok pénzügyi, költségvetési helyzetét, az önkormányzatok önerőből képtelenek a kormányzati intézkedéseket ellensúlyozni. Az önkormányzatok döntő többsége csökkentette a működési kiadásait, amely létszámcsökkentéshez, elbocsátásokhoz is vezetett. Több esetben döntöttek pályázatok felfüggesztéséről, beruházások halasztásáról. Szomorú tényként rögzíthető, hogy a helyi önkormányzatok nem rendelkeznek a feladataik ellátásához szükséges és elegendő forrással.

Az önkormányzatok működőképességét, saját forrásait érintően súlyos következményekkel jár a Kormány azon intézkedése, amellyel a helyi adóztatás jogának gyakorlásával összefüggésben rendkívül szigorú és nehezen indokolható korlátot állított fel.⁵⁹ A helyi

54 A Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében a koronavírus-járvány gazdasági hatásainak mérséklése érdekében szükséges adózási könnyítésekről szóló 140/2020. (IV. 21.) Korm. rendelet 5. §.

55 A várakozási díj megfizetésének a veszélyhelyzet során alkalmazandó eltérő szabályairól 87/2020. (IV. 5.) Korm. rendelet 1. § a). Hatályon kívül helyezte a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet.

56 A veszélyhelyzet idején alkalmazandó további védelmi intézkedésekről szóló 479/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet 8. §.

57 49 települési önkormányzat működtet helyi parkolási rendszert. Gyűjtés forrása: http://njt.hu/njt.php?onkormanyzati_rendeletek (2020. 11. 25.)

58 L. a részletes eredményeket: <http://xn--tosz-5qa.hu/news/594/73/A-ToOSZ-felmereseben-resztvevo-onkormanyzatok-tobb-mint-felenek-legfeljebb-kethonapnyi-tartaleka-van/> (2020. 12. 15.)

59 535/2020. (XII. 1.) Korm. rendelet a koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges helyi adó intézkedésről.

önkormányzatok a bevételi forrásaik növelése érdekében a helyi adó, a települési adó mértékét a következő évre vonatkozóan nem emelhetik, az adómentességet, az adókedvezmény ugyanolyan feltételek mellett kell biztosítaniuk. Továbbá új helyi adó, új települési adó kivetésére sem jogosultak. A korlátozás és a tiltás a koronavírus világitárvány második hulláma elleni védekezés teljes időtartamára minden bizonnyal fennáll.⁶⁰

További kritikus következményeket okozhatnak az önkormányzati gazdálkodásban a Kormány újabban megjelent intézkedései, amelyek alapján az önkormányzatok, valamint intézményeik nem emelhetnek a szolgáltatásaikért fizetendő díjak mértékén, valamint az önkormányzati lakások és helyiségek bérleti díjain.⁶¹

5. A különleges gazdasági övezetek: Göd

5.1. A különleges gazdasági övezet

A Kormány a veszélyhelyzetben a nemzetgazdaság stabilitásának fenntartása érdekében hozott intézkedései között⁶² egy új fejlesztéspolitikai intézményt hozott létre, a különleges gazdasági övezetet. Az övezetek kijelölésével a Kormány deklarált célja, hogy elkerülje munkahelyek tömeges elvesztését és a speciális jogállású területen új beruházás vagy bővítés valósuljon meg, az övezet rendeltetése szerint a gazdaságfejlesztést szolgálja. A különleges gazdasági övezet kijelölésének feltételeit a veszélyhelyzetben alkalmazandó kormányrendeleti szabályozás a következők szerint határozta meg: (1) a Kormány a beruházást nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházássá nyilvánította, (2) költségigénye eléri a 100.000 millió forintot, (3) gazdasági jelentősége a megye területének jelentős részére kihat. A terület és az érintett települési önkormányzatok a Kormány rendeletében kerülnek meghatározásra. A települési önkormányzat(ok) státuszát az övezet kijelölése több síkon befolyásolja; (1) érinti az önkormányzati vagyont, (2) az adóztatást, (3) a közhatalom gyakorlását, a helyi közügyek terén a jogalkotási és igazgatási autonómiát, (4) az önkormányzat területét. A különleges gazdasági övezetben lévő forgalomképtelen, törzsvagyonba tartozó közterület, közpark, közút a kijelölésről szóló kormányrendelet hatálybalépésével a megyei önkormányzat tulajdonába kerül, az igazgatási, közszolgáltatási feladatokat, a közhatalom gyakorlásával kapcsolatos hatásköröket általánosságban a települési önkormányzat(ok) helyett a megyei önkormányzatok látják el.

60 A koronavírus-világitárvány második hulláma elleni védekezésről szóló 2020. évi CIX. tv.

61 A koronavírus-világitárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges gazdasági intézkedésről szóló 603/2020. (XII. 18.) Korm. rendelet, valamint a veszélyhelyzet ideje alatt az állami és önkormányzati bérleti szerződésekre vonatkozó eltérő szabályokról szóló 609/2020. (XII. 18.) Korm. rendelet.

62 A veszélyhelyzettel összefüggésben a nemzetgazdaság stabilitásának érdekében szükséges intézkedésekről szóló 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet.

5.2. Samsung üzem Göd: az első kijelölése

A gödi Samsung SDI üzem 2001-ben épült, egészen 2014-ig folyt benne termelés, majd a megváltozott keresleti viszonyok és technológiai átalakulás miatt a tulajdonos a gyár működésének felfüggesztéséről döntött.⁶³ 2017 május 29-én adták át a cég mintegy száz milliárdos beruházásának eredményeképpen létesült újabb gyáregységeit, melynek eredményeképpen a termelést újraindították, a tulajdonos új termék, elektromos autók akkumulátorainak előállításába kezdett és még ebben az évben döntést hozott a gyár további bővítéséről is. A Kormány az önkormányzaton keresztül két milliárd forintos összeggel járult hozzá a gyár infrastrukturális feltételeinek javításához.⁶⁴

A Kormány 2018-ban nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánította Göd város területén megvalósuló ipari-innovációs fejlesztési terület kialakítását, a területen megvalósítandó feldolgozóipari beruházásokat, továbbá a megvalósításához szükséges közlekedési és egyéb infrastruktúra-beruházásokat, véderdő telepítéseket, a kapcsolódó közlekedési kapacitásbővítések összefüggő útszélesítéseket.⁶⁵ A Kormány kiemelkedően fontos beruházásként tekint a gyár mintegy 390.000 millió forint összvolumenű bővítésére a működőtőke befektetések szempontjából, amint az a 2020-2024 közötti időszakra irányadó konvergencia programban is szerepel.⁶⁶

Az első különleges gazdasági öveztként a Kormány Göd város közigazgatási területén elhelyezkedő fejlesztési térséget jelölte ki.⁶⁷ A Kormány célja a különleges gazdasági övezet kijelölésével (1) a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása, (2) a COVID-19 koronavírus fertőzés okozta tömeges megbetegedéssel járó humánjárvány negatív gazdasági következményeinek csökkentése, (3) a veszélyhelyzet által veszélybe sodort több mint 1.500 munkahely megvédése, valamint (4) több mint 2.500 új munkahely megteremtése. A veszélyhelyzetben megalkotott kormányrendelet időbeli hatályát tekintve nyilvánvalóan csak ideiglenes rendelkezésként kerülhetett megalkotásra, az abban foglalt intézkedések azonban olyan rendelkezéseket is tartalmaztak, pl. az önkormányzati tulajdon megyei önkormányzatra való átszállását érintően, amelyek nem hordoztak ideiglenes jelleget. Az intézkedésekből nem derült ki, hogy a veszélyhelyzet

63 Előzetes vizsgálat. http://god.hu/_site/doc/newswf20501112/god_samsung_iva.utm.pdf?fbclid=IwAR3I8FkvAx5RD3QYBHLi1vbB7mg2ZuoCb5SxNrOvbG-4PbiMP-B5uIAa9N-E 3. (2020. 11. 26.)

64 *Gödi Körkép*, 2017. június. 6-7.

65 Az egyes gazdaságfejlesztési célú és munkahelyteremtő beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról, valamint egyes nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításról szóló kormányrendelet módosításáról szóló 141/2018. (VII. 27.) Korm. rendelet.

66 Magyarország Konvergencia Programja 2020-2024. 16-17. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-convergence-programme-hungary_hu.pdf (2020. 12. 04.).

67 A Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 136/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet.

lejártaival hogyan áll vissza az eredeti állapot. A különleges gazdasági övezet kijelölésével kapcsolatos kormányzati döntés és a pandémia gazdasági következményeinek elhárítása, kezelése közötti ok-okozati összefüggés az intézkedések ismeretében nehezen, vagy alig mutatható ki. A koherencia bizonyíthatóságának nehézségét tovább fokozta a Semjén Zsolt miniszterelnök helyettes által az Országgyűléshez 2020 május 12-én benyújtott törvényjavaslat, amely az ideiglenes intézkedést egy általános jogintézményként kívánta intézményesíteni. A benyújtott javaslat fenntartotta a különleges gazdasági övezetre vonatkozó lényegi normatív szabályozási elemeket, a beruházás teljes költségét viszont 100.000 millió forintról 5.000 millió forintra leszállította, így kiszélesítve az alkalmazhatóság lehetőségét. A törvényjavaslat élénk vitájában kérdésként szerepelt a főváros és a megyei jogú városok területének esetleges érintettsége, ezzel összefüggésben a törvény *expressis verbis* tartalmazza, hogy a főváros és a megyei jogú városok közigazgatási területén nem jelölhető ki különleges gazdasági övezet.⁶⁸

A törvényi rendezés indokoltságát vizsgálva a főbb pontok a következőkben foglalhatók össze: (1) a preambulum a Kormány általános politikájából kiindulva, az Alaptörvény XII. cikkére hivatkozva kimondja, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson; (2) a rendezés lehetővé teszi olyan különleges gazdasági övezetek létrehozását, amelyek előmozdítják munkahelyteremtő és –megtartó, a nemzetgazdaság stabilitása szempontjából jelentős beruházások gyors és hatékony megvalósítását, speciális szabályozási környezet kialakításával, biztosítják a gazdasági térség vonzóvá tételét, fejlesztését, az infrastrukturális feltételek megteremtését; (3) a különleges gazdasági övezetek hatása túlmutat azok fekvése szerinti települési önkormányzat határain, arányosabb elosztást tesz lehetővé a megyén belül; (4) a megyei önkormányzatok rendeletben szabályozzák az adóbevételekből származó források felhasználását, a megyében megvalósuló fejlesztések, települések működési támogatására.

A törvényjavaslat legfőbb hiányosságaként róható fel, hogy az érintett helyi önkormányzatok kötelező és önként vállalt feladat-és hatáskörének ellátására, a helyi közszolgáltatások nyújtásának színvonalában bekövetkező változásokra vonatkozóan egyáltalán nem tartalmazott hatásvizsgálatot.

A benyújtott törvényjavaslat eredményeképpen a különleges gazdasági övezetek kijelölésével összefüggésben a gazdaság stabilizálását és a veszélyhelyzet közvetlen súlyos következményeit elhárító kormányrendeleti szintű rendelkezés törvényi szintű rendezést nyert 2020. június 18-ával.⁶⁹ A különleges gazdasági övezetekre vonatkozó törvényi rendelkezés hatályba lépésével egyidejűleg megjelent a kormányrendelet is a gödi különleges övezetre vonatkozóan.⁷⁰

A törvényi szintű rendezés és az új kormányrendelet behatóbb vizsgálata kapcsán kérdésként merül fel, hogy milyen következményekkel jár a kijelölő rendelkezés a helyi

68 2020. évi LIX. tv. 1. § (3) bek.

69 A különleges gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi LIX. tv.

70 A Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 294/2020. (VI. 18.) Korm. rendelet.

önkormányzat feladat-és hatáskörét illetően. Az önkormányzat tulajdonában álló forgalomképtelen vagy *ex lege* a megyei önkormányzat tulajdonába kerül. A különleges gazdasági övezetre speciális területi hatállyal bíró jogalkotásra kerülhet sor a Kormány, illetőleg a megyei önkormányzat részéről. A települési önkormányzati szabályozásokat csak abban az esetben lehet alkalmazni, ha a Kormány, illetőleg a megyei önkormányzat rendelet másként nem rendelkezik. Az érintett helyi közügyek a következők: (1) sajátos településrendezési és beépítési szabályok, egyedi építési követelmények, építési vagy változtatási tilalom, (2) sajátos telekalakítási követelmények, (3) egyedi településképi követelmények, (3) egyedi örökségvédelmi szabályok, (4) a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 48. §-a szerinti környezetvédelmi és fás szárú növények védelmére vonatkozó előírások, (5) közterületek használati rendjére vonatkozó közterület-használati szabályok, a forgalomszabályozásra vonatkozó sajátos előírások, a közterület-használati díjak, az ellenőrzés rendje, a közterületek fenntartása, fejlesztése és üzemeltetése, (6) a közterületek elnevezése, az elnevezésük megváltoztatása, a házszám megállapítása, (7) az öngondoskodás, a közösségi feladatok ellátásához való hozzájárulás, a közösségi együttélés szabályai, ezek elmulasztásával kapcsolatos jogkövetkezmények. Amint a felsorolásból látható, a megyei önkormányzat látja el a települési önkormányzat alapvető feladat-és hatásköreit. A megyei önkormányzatok az új Mötv. rendszerében sajátos szerepet töltenek be, az Mötv. enumeratív szabályozásában a területfejlesztés, a területrendezés, a vidékfejlesztés, továbbá a területi koordináció letéteményeseivé váltak.⁷¹ Települési önkormányzati hatásköröket nem gyakorolnak, így az igazgatási jellegű, közhatalom gyakorlásával összefüggő települési önkormányzati feladat-és hatáskörök gyakorlása nehézséget okozhat. A hatáskörök elvonása érvényesül a polgármesteri, illetőleg a jegyzői hatáskörök esetében is, mivel a polgármesteri funkciókat a megyei közgyűlés elnöke gyakorolja, a jegyzői feladat-és hatásköröket pedig a megyei jegyző.

Erre figyelemmel a jogalkotó ez utóbbi hatáskörök esetében lehetővé teszi, hogy megállapodás alapján a település önkormányzata, annak szervei láthassanak el közhatalmi, igazgatási feladatokat.⁷²

Egy további vetületét vizsgálva az ügynek, felmerül a kérdés, hogy gazdasági szempontból miért minősül az érintett helyi önkormányzat számára óriási veszteségnek, ha a közigazgatási területén lévő nagyberuházást a Kormány nemzetgazdasági szempontból kiemelkedő jelentőségű beruházássá nyilvánítja és különleges gazdasági övezetnek jelöli. Valamennyi helyi adót a megyei önkormányzat vet ki és az adóbevétel is a települési önkormányzat helyett a megyei önkormányzatot illeti meg. A legfontosabb, a települési önkormányzat bevételeit leginkább érzékenyen érintő adónem a helyi iparüzési adó. A helyi iparüzési adó egy olyan szabadon felhasználható forrás, amely az önkormányzatok működésében mozgásteret jelent, kiegészítő jelleggel finanszírozási forrást biztosít a kötelező feladatok ellátásához, az önkormányzat által kötelezően nyújtott közszolgáltatások magasabb színvonalon történő megvalósításához, továbbá lehetővé tesz az önkormányzat számára önként vállalt feladatok ellátását, mindezt a település választópolgárai érdekében.

71 Mötv. 27. § (1) bek.

72 2020. évi LIX. tv. 3. § (1) bek.

Fontos azonban arra is rámutatni – nem vitatva, hogy egy nagyberuházás a település határain túlmutató hatásokkal rendelkezik –, hogy az érintett önkormányzat, pl. egy járásszékhely város önkormányzata ellát a körzetére is kiható feladatokat.

A befolyó adóbevételt illetően megjegyzésre érdemes, hogy a megyei önkormányzat számára ez az adóbevétel nem minősül szabadon felhasználható forrásnak, annak felhasználásáról, a beruházással közvetlenebbül érintett települések területén megvalósuló fejlesztések és a területen működő szervezetek és települések működésének támogatásáról rendeletet kell alkotnia. A bevétel legfeljebb 3%-át használhatja fel saját működési költségeire.⁷³

A különleges gazdasági övezetek kijelölését érintő szabályozás több, az önkormányzati autonómiát, az önkormányzatok Alaptörvényben rögzített és alkotmányos védelmet élvező helyi közügyekkel kapcsolatos kérdést vet fel.

5.3. A különleges gazdasági övezettel kapcsolatos jogalkotás utólagos normakontrollja

A veszélyhelyzeti kormányrendeletekkel⁷⁴ összefüggésben 59 országgyűlés képviselő fordult az Alkotmánybírósághoz, utólagos normakontrollt, valamint jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását kezdeményezve. Az Alkotmánybíróság a kormányrendeletek alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére, mind pedig a nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló indítványokat érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.⁷⁵ Az Alkotmánybíróság érdemben a rendeleti szabályozásokat nem vizsgálta, a visszautasítás oka formai, tekintettel arra, hogy a vizsgált jogszabályok hatályvesztését állapította meg.⁷⁶

Érdemes azonban az indítvány⁷⁷ érvelésének, valamint az ügy megítélését elősegítő, a Miniszterelnökséget vezető miniszter álláspontjának releváns megállapításait felidézni.

Az indítvány az Alaptörvényben rögzített alapjogok és az alkotmányos jogállam működésével kapcsolatos alapvető követelmények megsértésére hivatkozott. A kormányrendeleti szabályozást illetően kiemelte, hogy az azokban foglalt rendelkezések hatása messze túlmutat a veszélyhelyzeti szabályozás keretein, a települési önkormányzat vagyonát érintő tulajdonosi változás nem az ideiglenes, átmeneti, a veszélyhelyzetet

73 Htv. 8. § (4) bek.

74 A veszélyhelyzettel összefüggésben a nemzetgazdaság stabilitásának érdekében szükséges intézkedésekről szóló 135/2020. (IV. 17.) Korm., rendelet, a Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 136/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet.

75 3388/2020. (X.22.) AB végzés utólagos normakontroll-indítvány és jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló indítvány visszautasításáról, ABH 2020. 2229-2233.

76 Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. tv. 64. § e).

77 Indítvány. [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/4c019ac10d0e26dec125857c0_05c09b1/\\$FILE/II_919_0_2020_inditvany.002.pdf/II_919_0_2020_inditvany.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/4c019ac10d0e26dec125857c0_05c09b1/$FILE/II_919_0_2020_inditvany.002.pdf/II_919_0_2020_inditvany.pdf) (2020. 11. 30.).

kezelő intézkedés.⁷⁸ A tulajdonjog alkotmányos védelme esetében jelen esetben is elengedhetetlennek tartották az indítványozók a szükségesség-arányosság teszt⁷⁹ elvégzését, mivel a veszélyhelyzeti kormányrendeletek alkotmányban biztosított jogok korlátozását tartalmazták. Az általános klauzula az intézkedés szükségessége és arányossága vizsgálatakor a korlátozás jogszerűségének megítéléshez több kérdést is felvet: (1) mi az az intézkedés legitim célja, (2) a jogkorlátozás alkalmas eszköz-e a kívánt cél elérésére, (3) az elérni kívánt cél fontossága és az okozott jogsérelem megfelelő arányban álljon egymással. Korlátozhatja tehát a „korlátozásnak” az alapvető jogok „lényeges tartalmának” védelme, illetőleg tiszteletben tartása.⁸⁰

5.4. Területi egységek és hatáskörök

A kormányrendeleti intézkedésekkel kapcsolatban felmerülhet az aggály, hogy azok a települési önkormányzat által gyakorolt helyi önkormányzás lényeges tartalmát sértik. A hazai önkormányzati rendszer településcentrikus. A helyi közügyek körében nevesített, alkotmány által védett önkormányzati feladat- és hatáskör mind a tulajdonjog gyakorlása, mind pedig a helyi adóztatás. A kétszintű önkormányzati rendszer az Alaptörvényben ugyan nem került nevesítésre, azonban az Möt.v.-ben szabályozásában rejlő jogalkotói koncepció a települési és területi önkormányzatoknak merőben eltérő feladat- és hatásköröket telepít. A megyei önkormányzatok nem látnak el településigazgatási feladat- és hatásköröket, továbbá nem nyújtanak helyi közszolgáltatásokat. Az állami adóhatóságnak helyi adó beszedésre történő felhatalmazása világossá teszi, hogy a megyei, területi önkormányzat a helyi adó igazgatási feladatok ellátására nem rendelkezik sem személyi, sem infrastrukturális feltételekkel.⁸¹

Egyetlen, a főszabályt erősítő kivétel ez alól a főváros, amely 2013. július 20-a óta a Margit-sziget esetében ellát települési önkormányzati feladatokat.⁸² Az önkormányzati tulajdon az Alaptörvényben meghatározottak szerint a nemzeti vagyon része, rendelkezési szerint célvagyon, amely az önkormányzati közfeladatok ellátását szolgálja. Az, hogy az önkormányzati vagyon a nemzeti vagyon része, nem vonhatja maga után azt az értelmezést, hogy a jogalkotó az önkormányzat vagyonát bármikor elvonhatja, függetlenül az ellátott közfeladattól. Valamely korábban önkormányzati feladat- és hatáskör állami feladattá válása lehetővé teszi az adott feladat ellátását szolgáló önkormányzati vagyontárgyak vonatkozásában az önkormányzatok tulajdonhoz való jogának állam általi korlátozását. A korlátozás azonban csak annyiban érvényesíthető, amennyiben az adott

78 Indítvány 42-43.

79 Indítvány 44.

80 A szükségesség-arányosság tesztről részletesebben I. KISS Barnabás – LICHTENSTEIN József – TÓTH Judit: *Alkotmányjog II. Alapjogok és emberi jogok*. Szeged, Jurisperitus Kiadó, 2018, 40-42.

81 2020. évi LIX. tv. 15. §., a helyi adókról szóló 1990. év C. tv. 9. § (2).

82 1994. évi XLIII. tv. Budapest főváros közigazgatási területéről és kerületi beosztásáról 5. §.

önkormányzati vagyontárgy döntően és közvetlenül a megjelölt feladat- és hatáskör ellátását szolgálta.⁸³ A gazdasági övezetek kijelölése esetében a közérdek mibenléte, az önkormányzati feladat-és hatáskör elvonásának indokoltsága nehezen értelmezhető. A gazdaság védelme, a stabilitás igényének érvényesítése, a munkahelyek megőrzése, mint nem vitatható cél megvalósításához vajon mely eszközrendszer teszi alkalmasabbá a megyei önkormányzatot, mint az adott település önkormányzatát? Sem a veszélyhelyzeti kormányrendelet, sem a törvényi rendezés a cél-eszköz viszonyrendszerére vonatkozóan nem tartalmaz szabályozást. Az viszont nyilvánvaló, hogy a beruházással, annak környezetre gyakorolt hatásával az érintett településeken élő választópolgárok szembesülnek, akik a helyi önkormányzás jogát a települések képviselő-testületeibe választott képviselők útján gyakorolják. A megyei önkormányzat esetében ez a demokratikus legitimitáció ugyanúgy fennáll, a helyi akarat, a helyi érdek azonban másként realizálódik a törvény által a megyei önkormányzat számára meghatározott feladat-és hatáskörökben. A településen felmerülő helyi érdekek, a helyi társadalmi viszonyok ismeretének figyelmen kívül hagyása nehezen orvosolható problémákhoz vezet.

6. Következtetések

A tanulmány az élet-és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány kezelésének időszakában a helyi önkormányzatok feladat-és hatáskörét, működését érintő kormányzat intézkedéseket kívánta bemutatni abból a szempontból, hogy azok mennyiben szolgálták a helyi önkormányzatok, rajtuk keresztül a településeken lakók érdekeit, továbbá a Kormány intézkedései sorozatában mennyiben tartotta tiszteletben a helyi önkormányzás alapelveit, alapértékeit.

A hazai önkormányzati rendszerrel kapcsolatos ET monitoring bizottsági értékelések rámutattak azokra a problémákra, amelyek a 2010-től felerősödő recentralizációs törekvések eredményeként a lokális demokratikus intézmények, a helyi önkormányzatok funkcionalitásának gyengüléséhez vezettek. Az önkormányzatok helyzetét tovább súlyosbította a világjárvány, majd a járványhelyzet kezelése, a gazdaság védelme – nem vitatható – célkitűzésével kormányzati intézkedések sorozata irányult az önkormányzatok pénzügyi-gazdasági helyzetének, ezáltal az önkormányzatok helyi közügyekben való kompetens hatáskörgyakorlásának elnehezítésére. A települési önkormányzatok bevételi forrásait befolyásoló kormányzati intézkedések elemzése alátámasztotta, hogy a decentralizált helyi demokratikus közösségeknek a Kormány nem szán szerepet sem a védekezésben, sem a gazdaság védelmében, újraindításában: eltúlzott mértékű centralizáció valósult meg a hatáskörök gyakorlásában.

A veszélyhelyzetben a Kormány különleges gazdasági övezetté minősítette a gödi Samsung gyár fejlesztési területét, amely kormányzati intézkedés kiemelkedő példája annak, hogy egy kivételes, a veszélyhelyzet kezelésével távoli összefüggésbe hozható kormányzati intézkedés hogyan vált egyes érintett önkormányzatok működését, gazdál-

83 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat [44] ABH 2019. 2105-2114.

kodását korlátozó általános szabállyá. A különleges gazdasági övezetek, azok területe, az érintett önkormányzatok kijelölésének joga a Kormányt illeti meg, amely döntést hoz végső soron a beruházásról is. Mérlegelve ezen rendelkezéseket, megállapítható, hogy a Kormány diszkrecionális jogköre, a normativitás, a kiszámíthatóság hiánya súlyosan sérti a helyi önkormányzatok pénzügyi, gazdasági és funkcionális autonómiáját. A jogalkotó ilyen arányú beavatkozása egy település helyi társadalmi viszonyaiba, a helyi közösségek életébe, a hatáskörök elvonása és egy magasabb, területi szintű önkormányzathoz telepítése az önkormányzati hatáskörök teljességének és kizárólagosságának, továbbá a szubszidiaritás elvének súlyos sérelmét eredményezheti.⁸⁴ A megyei önkormányzatok szerepét illető szabályozási javaslat teljességgel elszakadt a realitásoktól, hiszen a megyék 2010 óta rendkívül szűk körben gyakorolhatják az önkormányzathoz való jogot, emellett a szabályozás sérti a szubszidiaritás és a decentralizáció elvét, ezáltal további centralizációhoz vezet.

A helyi önkormányzatok hatásköreiket többlettámogatás nélkül, szűkülő bevételi források mellett gyakorolták a pandémia kitörése óta, pénzügyi-gazdálkodási helyzetükben a közeljövőben bizonyosan nem várható érdemi változás. Az önkormányzatok funkcionalitása, a helyi önkormányzati közszolgáltatások ellátása veszélybe került, amely végső soron a települések lakosságának helyi közszolgáltatásokkal való ellátását veszélyeztetheti.

Az ET Kongresszusának Monitoring Bizottsága 2020. december 7-én tartott online tanácskozásán résztvevők rávilágítottak arra, hogy a pandémia elleni harc idején a helyi önkormányzati hatáskörök több államban is recentralizálásra kerültek, illetőleg a hatáskörök gyakorlásának ellenőrzése a központi kormányzat részéről aránytalan mértékűvé vált. A helyi önkormányzatok gyakran megfelelő pénzügyi források hiányában kényszerültek a COVID-19 kihívásaival szemben fellépni. Számos döntést a központi kormányzati szervek anélkül hoztak meg, hogy megfelelő konzultációt folytattak volna az érintett helyi önkormányzatokkal. A helyi önkormányzattal kapcsolatban felszínre került problémák arra készítetik a Kongresszust, hogy jelentést készítsenek a Charta érvényesüléséről súlyos válsághelyzetekben, amelyet a következő, 2021-es plenáris ülésre nyújtanak majd be. Az előadók azt is kiemelték, hogy az említett esetek a Charta, mint nemzetközi szerződés – amelynek részese az ET mind a 47 tagállama – alapelveinek, értékeinek sérelmét is megalapozhatják. Hangsúlyozták, hogy „[a] Charta minden körülmények között alkalmazandó, válsághelyzetben is”.⁸⁵

84 Charta 4. cikk 3. és 4.

85 COVID-19 event 7/12/2020. <https://www.coe.int/en/web/congress/-/-member-states-must-apply-the-european-charter-of-local-self-government-under-any-circumstances> (2020. 12. 15.).