

A helyi önkormányzatok feletti törvényességi kontroll átalakulása

„AEQUITAS”

Tartalomjegyzék

Témaexponálás.....	3
I. A felügyeletről általában	7
1. Az ellenőrzés és a felügyelet jogtudományi fogalmának elhatárolási problémái	7
2. A felügyelet típusai.....	9
II. Kitekintés – törvényességi felügyelet Nyugat-Európában	11
1. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája	11
2. Az angolszász modell	12
3. A francia prefektusi rendszer.....	13
4. A német modell	14
III. Intézménytörténet – a magyar önkormányzati felügyelet születése és alakulása .	15
1. A községi törvények	15
2. A tanácsrendszer.....	16
2.1. A tanácsrendszer születése.....	16
2.2. Törvényességi felügyelet a harmadik Tanácstörvényben	16
3. Törvényességi felügyelet az önkormányzati rendszerben	17
3.1. A köztársasági megbízott és a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok	18
3.2. Az „interregnum időszak” és a törvényességi kontroll visszaállítása	19
IV. A helyi önkormányzatok feletti törvényességi kontroll a mai Magyarországon ...	21
1. Az Alaptörvény új rendje: törvényességi ellenőrzés helyett törvényességi felügyelet ...	21
2. A törvényességi felügyelet intézményesítése a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény	22
2.1. A kormányhivatal saját hatáskörébe tartozó felügyeleti eszközök	24
2.2. A kormányhivatal kezdeményezési jogosítványai	28
3. A törvényességi felügyelet hatóköre	29
V. Záró gondolatok de lege lata és de lege ferenda.....	31
Irodalomjegyzék	33

„Nagyszerű lesz dalod, ha letűnt szavakat felidézél
újszerű lesz a kopott szó, elmés kapcsolatokban.
Új fogalomhoz lelj új szóra, ha kell, amilyent még
Nem hallott a köténytűs pór, ama durva Cethegus.
Lesz szabadalmad rá, csak túlzásokba ne tévedj.”
(Horatius: Ars Poetica)

Témaexponálás

A közigazgatással szemben megfogalmazódó elvárások koronként változnak. Magyarországon a rendszerváltást követően a közigazgatás törvényessége alapkövetelményként jelent meg, amikor a politikai – gazdasági – társadalmi berendezkedés ismételten a jogállamiság felé fordult. A közigazgatás törvényessége a jog uralmát jelenti a közigazgatás működése felett, közelebbről azt, hogy a közigazgatás megtartja (és másokkal megtartatja) a jogot, a jogszabályokat, ahogyan azt a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 1. § (1) bekezdésében *expressis verbis* rögzíti eljárási alapelvként. Ugyanakkor a közigazgatás törvényessége magába foglalja egyéb feltételek érvényesülését is.¹

Hazánkban a közigazgatás törvényességének követelményét néhány, az Alaptörvényben meghatározott rendelkezés is rögzíti, példának okáért „az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire nézve kötelezőek”, „a bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről, az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről”,² illetve az Alaptörvény meghatározza a jogszabályok hierarchikus viszonyából fakadó követelményeket is.

A közigazgatás törvényessége biztosításának fontos lépcsőfoka a helyi önkormányzatok működése feletti állami kontroll, amelyben szerepe van az Alkotmánybíróságnak, illetve különféle korrekciós mechanizmusoknak, így az ügyészi kontrollnak, a jelenleg még szervezetileg el nem különülő közigazgatási bíráskodásnak, továbbá a fővárosi, megyei kormányhivatalok által lefolytatható felügyeleti eljárásnak.

Dolgozatomban természetesen nem vállalkozom és nem is vállalkozhatom az összes említett, kontrollt végző szerv tevékenységének részletes ismertetésére. Vizsgálódásom elsődleges aspektusát a megyei (fővárosi) kormányhivatalok által a helyi önkormányzatok működése felett ellátott törvényességi felügyelet képezi. Ugyanakkor emellett indokolt röviden megemlíteni ama további korrekciós mechanizmusokat is, amelyek a közigazgatás törvényességének garanciáiként is megjelennek, s egyúttal hozzájárulhatnak az önkormányzati működés törvényi keretek között tartásához.

A közigazgatás törvényességének tartalmát és érvényesülési rendjét nagymértékben meghatározza az Alkotmánybíróság hiteles és erga omnes jellegű Alaptörvény-értelmezése. A törvényességi felügyeleti munkát az Alkotmánybíróság azzal segíti, hogy nemcsak

¹ Rácz Attila: A közigazgatás törvényességének követelményei. In: Csefkó Ferenc (Szerk.): Szamel Lajos Tudományos Emlékülés. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2000. 149. o.

² Magyarország Alaptörvénye R) cikk (2) bek., 25. cikk (2) bek. b)-c) pont

felülvizsgálja az alaptörvény-ellenes rendeleteket, hanem határozatainak indokolása mintegy zsinórmértékül szolgál a többi ellenőrzést végző szerv számára is, elősegítve ezzel az egységes jogalkalmazást.³ Az Alkotmánybíróság kétséget kizáróan legerősebb jogosítványa a helyi önkormányzatok feletti kontrollt illetően a törvényellenesen működő önkormányzat felosztatására vonatkozó véleménynyilvánítás. A felosztatásra akkor kerül sor, ha a képviselő-testület (alaptörvény-ellenes) működésképtelensége megakadályozza a választópolgárokat abban, hogy a helyi önkormányzást általuk választott képviselőik útján gyakorolják.

A (szervezetileg önálló) közigazgatási bíróság felállítása nemcsak azért tartható indokoltnak, mert ezáltal tehermentesíteni lehetne az amúgy is túlterhelt rendes bíróságokat, hanem azért is, mert az intézmény a jogállamiság feltétele, funkciója pedig az önkormányzatok jogszerű működésének védelme a központi hatalommal szemben.⁴ A közigazgatási bíróság felállítása mellett szól továbbá a bíróságok feladatkörének indokolt bővítése, különös tekintettel az önkormányzatokat érintő ügykörök bővülésére. Magyarországon jelenleg közigazgatási bíráskodásról nem, legfeljebb közigazgatási határozatok bírói megtámadásáról beszélhetünk, amely a rendes bírósági szervezetbe integráltan érvényesül egészen 2013. január 1-ig, amikor is e hatáskört a felálló közigazgatási és munkaügyi bíróságok veszik át, amelyek másodfokon szintén beépülnek a rendes bírósági szervezetbe, azaz a francia modellel ellentétben Magyarországon nincs fellebbviteli közigazgatási bíróság. E bíróság létrehozásának alapjait az Alaptörvény 25. cikkének (4) bekezdése fektette le, amely kimondja, hogy „az ügyek meghatározott csoportjaira – különösen a közigazgatási és munkaügyi jogvitákra – külön bíróságok létesíthetők.” Tehát az Alaptörvény a munkaügyi bíróságokéhoz hasonlóan, a bírósági szervezeten belüli önállóságot kíván biztosítani a közigazgatási bíráskodás számára is. Az Alaptörvényben foglaltakat a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) egyes rendelkezései részletezik. Ha a strukturális átalakítás következtében egy erős, szilárd közigazgatási bíróság jönne létre, az mindenképpen jobban szolgálná a közigazgatási jog és a közigazgatási jogi dogmatika fejlesztését, a gyakorlati végrehajtás egységét, továbbá az önálló szervezettel a felügyelet is érdemibbé válhatna.⁵

Az ügyészségről szóló 1972. évi V. törvényben intézményesített felügyelet, nemcsak tevékenységi és aktuskontrollt, hanem normakontrollt is jelentett, ugyanakkor nem terjedt ki az önkormányzati rendeletekre, hiszen az önkormányzati rendeletalkotás az önkormányzat hatáskörébe tartozik, és mint ilyen, kívül esik az ügyészi törvényességi felügyelet szervei hatályán.⁶ Ezt támasztotta alá a törvény 13/A § (1) bekezdése is, miszerint az ügyész jogszabály ellen csak abban az esetben élhet óvással, ha azt olyan szerv bocsátotta ki, amely az ügyészi törvényességi felügyelet jogkörébe tartozik. Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény 29. § (1) bekezdése szerint az ügyész ellenőrzi a közigazgatási hatóságok, valamint a bíróságon kívüli más jogalkalmazó szervek által hozott egyedi, bíróság által felül nem bírált jogerős vagy végrehajtható döntések, valamint hatósági intézkedések

³ Dubecz Károlyi Éva: A helyi önkormányzatok állami ellenőrzéséről (2012.10.18.)

<http://www.tiszanet.hu/kozig/Honlap2001-11-18/Cikk2.htm>

⁴ Sükösd Ferenc: A törvényesség erősítésének intézményi keretei. In: Csefkó Ferenc (Szerk.): Szamel Lajos Tudományos Emlékülés. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2000.91-92. o.

⁵ Sükösd Ferenc: i. m. 94. o.

⁶ Satori János: Az ügyészi törvényességi felügyelet a közigazgatásban. In: Fogarasi József (Szerk.): A közigazgatás és ellenőrzése. UNIÓ Kiadó, Budapest 1995. 43. o.

törvényességét. Tehát e szerepvállalás tárgyi hatálya csak a hatósági tevékenységre terjed ki. Fontos megemlíteni, hogy a helyi önkormányzatok feletti törvényességi kontroll történetében a 2009 és 2010 közötti ex lex állapot megoldását jelenthette volna talán az, ha az ellenőrzést (felügyeletet) teljes körűen az ügyészség látta volna el.

Végül kiemelhető a kormányhivatal által lefolytatható törvényességi felügyeleti eljárás, amely a dolgozat központi témája. Az Alaptörvény az önkormányzatok működése feletti átfogó törvényességi felügyeleti jogkört a Kormánynak adja, amely e kötelezettségének a fővárosi, megyei kormányhivatalok útján tesz eleget. A téma részletes tárgyalását a közelmúltban bekövetkezett jogalkotási lépések indokolják, amelyek keretében a jogalkotó a törvényességi felügyelet mint kontrollmechanizmus mellett tette le a voksát, ezzel – a korábbi ellenőrzéshez képest – eszközeiben és terjedelmében is erőteljesebb beavatkozást biztosítva az állam számára. Az ellenőrzéstől a felügyelet felé történő elmozdulás gondolata már lényegében az önkormányzati rendszer 1990. évi születése óta visszatérő „szereplője” a különböző szakmai konferenciáknak, illetve kedvelt témája a közigazgatás továbbfejlesztésével kapcsolatos tanulmányoknak is. Bár a rendszerváltozást követően az önkormányzati modell kiépítése gyors ütemben történt – figyelembe véve a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának előírásait is – mégis egyes elemei (így a törvényességi ellenőrzés rendszere is), nem vagy nem megfelelően kerültek kialakításra. Márpedig az állam fogalmába beletartozik a „legfeljebb” törvényességi felügyelet, de „legalább” törvényességi ellenőrzés.⁷ Kiss László szerint az Ötv-ben meghonosított törvényességi ellenőrzés – hatásaiban, eszközeiben – túllép a hagyományos ellenőrzés keretein, afféle szemérmes felügyeletként funkcionál. Éppen ezért előrelépést jelentene, ha az ellenőrzés felügyeletként kerülne definiálásra, azzal a megkötéssel, hogy a definíció a felügyeletet segítő, támogató alakzatként mintázná meg.⁸ Torma András is indokoltnak tartja az eszközrendszer bővítését, a törvényességi ellenőrzésnek a felügyelet felé történő elmozdításával.⁹

Mint ahogyan az előzőekben kifejtettek alapján érzékelhető, nem arról van szó, hogy ne lenne elegendő szerv az önkormányzatok törvényes működésének kontrollálására, hanem arról, hogy e szerveknek a korrekciós hatalmuk elenyésző,¹⁰ illetve az ellenőrzés során tett megállapításoknak esetenként nincs következménye. Továbbá problematikusnak tekinthető az is, hogy 1990-ben az önkormányzati törvény megalkotásakor egy túlságosan széles körű autonómiára épülő rendszer jött létre. Márpedig Magyarország nem 3200 önkormányzat laza konföderációja, az önkormányzatok is részei az államszervezetnek, nem élveznek területenkívüliséget, kötelező érvényűek rájuk nézve a jogszabályok, s el kell viselniük a törvényességi kontrollt végző szervek jelenlétét is.¹¹ A következmények-nélküliségre és az „állam az államban”-állapot elkerülésére megoldást adhat a törvényességi ellenőrzést felváltó

⁷ Ivancsics Imre: A helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése. In: Chronowski Nóra – Petréttei József (Szerk.): Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára. PTE ÁJK, Pécs 2010. 109. o.

⁸ Kiss László: Az irányítás és a felügyelet időszerű kérdései a közigazgatásban. In: Fogarasi József (Szerk.): Az irányítás és a felügyelet közigazgatási dilemmái. UNIÓ Kiadó, Budapest 1994. 64. o.

⁹ Torma András: Adalékok a kontroll és közigazgatás kapcsolatához. In: Fogarasi József (Szerk.): A közigazgatás és ellenőrzése. UNIÓ Kiadó, Budapest 1995. 142. o.

¹⁰ Ivancsics Imre – Fábián Adrián: A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályok az Alaptörvényben. In: Drinóczi Tímea (Szerk.): Magyarország új alkotmányossága. PTE ÁJK, Pécs 2011. 97. o.

¹¹ Kilényi Géza: A közigazgatás törvényességének garancia-rendszere. In: Csefkó Ferenc (Szerk.): Szamel Lajos Tudományos Emlékkülés. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2000. 146. o.

törvényességi felügyelet intézménye, utalva a kormányhivatal e területen megjelenő többletjogosítványaira, az államigazgatás és az önkormányzati szféra kapcsolatának újraértékelésére. Nyilvánvaló, hogy az önkormányzatiság sine qua non-ját képező autonómia nem eredményezheti az önkormányzatok teljes függetlenségét, ugyanakkor tisztázandók az állami beavatkozás határai, illetve az ehhez szükséges jogi eszközök, közelebbről az, mennyiben és miként korlátozható az önkormányzati működés.

Dolgozatomban fel kívánom hívni a figyelmet a felügyeletre vonatkozó jogi szabályozásban megfigyelhető hiányosságokra, jogalkalmazási problémákra.

Nem célom a hatályos felügyeleti rendszer teljes elutasítása, csupán szeretnék rávilágítani olyan pontokra, amelyek módosítása, átgondolása hozzájárulhatna a jogi szabályozás finomításához, racionalizáltabb megvalósításához, s ezáltal a felügyeleti munka hatékonyabbá tételéhez. Mindehhez azonban elengedhetetlen egy „közös nyelv” kialakítása az ellenőrzés és a felügyelet jelentéstartalmát illetően. Ezért dolgozatomban egy teljes fejezetet szánok az ellenőrzés és a felügyelet fogalmának illetve egymáshoz való viszonyának tisztázására. Majd röviden bemutatom a helyi önkormányzatok állami felügyeletére vonatkozó nyugat-európai modelleket, a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának érintésével, illetve egy fejezetben felvázolom az intézmény hazai történetének alakulását. Végül a hatályos hazai reguláció értékelő elemzésével foglalkozom.

I. A felügyeletről általában

1. Az ellenőrzés és a felügyelet jogtudományi fogalmának elhatárolási problémái¹²

Az ellenőrzés és a felügyelet viszonyának meghatározása nemcsak a magyar, hanem a nemzetközi jogtudományban is gyakran ad táptalajt a különböző elméleti vitáknak.

A francia igazgatás-tudományban a felügyelet quasi-gyámságot jelent, az angol jogirodalomban viszont a felügyelet alatt részint ellenőrzést, részint beavatkozást értenek a szakirodalom képviselői.¹³ Lorenz von Stein „Közigazgatástan” című művében a felügyelő hatalomnak két alapformáját különbözteti meg: az ellenőrzést (Controlle) és a felügyeletet (Oberaufsicht). Stein szerint az ellenőrzés nem más, mint a közigazgatási szervezeten belül érvényesülő hierarchia, míg a felügyelet az önálló, azaz önkormányzatisággal rendelkező egységek összhangjának biztosítására hivatott közigazgatási tevékenység. Tehát Stein az ellenőrzést tekinti erősebb jogkörnek, hiszen az egységes közigazgatási szervezet részeit kapcsolja egybe.¹⁴

Heinrich Triepel viszont e két fogalmat szinonimaként értelmezi, azonban Triepel óta létezik az ellenőrzésnek egy olyan ábrázolása is, amely szerint az a felügyelet részjogosítványaként határozható meg.¹⁵

A magyar jogirodalomban Egyed István és Tomcsányi Móric az ellenőrzés és a felügyelet fogalmát – akárcsak Triepel – teljesen szinonim értelemben használja.

A Magyar Nyelv Értelmező Szótára szerint abban az esetben, ha valaki ellenőriz, az „valakinek a tevékenységét, munkáját figyelemmel kíséri vagy megvizsgálja azért, hogy megítélje, eleget tesz-e bizonyos követelményeknek” míg, aki felügyel, az „foglalkozásszerűen ellenőriz valamit, különösen valakinek a tevékenységét, valaminek a működését”.¹⁶ Érzékelhető, hogy a Szótár az „ellenőriz” és „felügyel” fogalmak megkülönböztető ismérveként a „foglalkozásszerűen” módhatározó szót használja, ami utal a fennálló jogviszony tartósságára. Az Állam- és Jogtudományi Enciklopédia is konstatálja, hogy az ellenőrzés és a felügyelet lényegében és általában hasonló tevékenységi formákat jelöl. „Ebből azonban nem következik az, hogy a jog szféráján belül ne lehetne megkülönböztetni a látszólag azonos tevékenységi formákat, jelen esetben a felügyeletet és az ellenőrzést. A jogon belül ugyanis a két intézmény helye és szerepe más. Éppen ezért nem lehet egyetérteni azokkal, akik e terminus technicust szinonim értelemben használják a jog által szabályozott területen belül is, és tagadják elméleti megkülönböztetések lehetőségét.”¹⁷

Magyary Zoltán az ellenőrzést kizárólag szervezéstudományi nézőpontból tárgyalja a szervezés részelemékként, illetve főnöki funkcióként.¹⁸ Magyary szerint az ellenőrzés az eredmények vizsgálata, bírálata: „ellenőrizni annyi, mint meggyőződni arról, hogy a munka

¹² Dolgozatomban nem térek ki a szervezéstudományi megközelítésre, az azonban hangsúlyozandó, hogy a jogi és a szervezéstudományi fogalomrendszer nem fedt egymást.

¹³ Bércesi Ferenc – Ivancsics Imre: Önálló ellenőrzési fajták a közigazgatásban. PTE ÁJK, Pécs 2001. 18. o.

¹⁴ Kaltenbach Jenő: i.m. 64. o.

¹⁵ Kaltenbach Jenő: i. m. 65. o.

¹⁶ A Magyar Nyelv Értelmező Szótára. Budapest 1980

¹⁷ Állam- és Jogtudományi Enciklopédia. Akadémiai Könyvkiadó, Budapest 1980.117-131. o.

¹⁸ Fazekas Mariann – Ficzer Lajos (Szerk.): Magyar Közigazgatási Jog – Általános rész. Osiris Kiadó, Budapest 2006. 249. o.

az adott pillanatban az elfogadott programnak, az adott parancsnak és az érvényes elveknek megfelelően történik-e.”¹⁹ A felügyelet Magyarynál csak az önkormányzatok feletti kormányfelügyelet formájában fordul elő, de magának a felügyeletnek a fogalmáról a szerző nem tesz említést.²⁰

Szamel Lajos az ellenőrzést egy olyan tevékenységnek tekinti, amelynek célja ténymegállapítás, információk szerzése, majd azokból következtetések levonása, továbbá – véleménye szerint – az ellenőrzés a felügyeletet végző szerveknek is rendszerint eszköze, és a felügyeleti jog többnyire tartalmazza az ellenőrzési jogot.²¹ Szamel megállapítása, miszerint a felügyelet tartalmazza az ellenőrzés jogát arra enged következtetni, hogy emellett más, egyéb jogosítványokat is magába foglal, ebből következően az ellenőrzés a felügyelethez képest szűkebb kevésbé erőteljes jogosítványokat foglal magában.

A napjainkban uralkodónak tekinthető álláspont szerint a felügyelet és az ellenőrzés között a legfontosabb különbség abban ragadható meg, hogy az ellenőrzés lényegében monitoring tevékenység, amely egyensúlyi viszonyt hoz létre a jogalanyok között, nem jelent lehetőséget az ellenőrzött szerv belső viszonyainak befolyásolására. Az ellenőrzés jogi tartalma tehát információk szerzése és azok továbbítása, valamint az ehhez szükséges állami jogosítványok. A felügyelet esetén az előzőekben említett egyensúlyi viszony megbomlik, hiszen a felügyeletet gyakorló szerv többletjogosítványokkal rendelkezik, azaz az információszerzésen felül fennáll a befolyásolás lehetősége is.²² Vagyis az ellenőrzés lehet a felügyelet része, e két kategória közötti fordított reláció azonban elképzelhetetlen. Tehát megállapítható, hogy az ellenőrzés kevesebb, mint a felügyelet, mivel nem tartalmaz intézkedési jogot, míg a felügyeletnek részét képezik az intézkedési jogosítványok is, példának okáért az aktus megsemmisítése vagy a törvénysértőnek ítélt döntés végrehajtásának felfüggesztése.²³ A fentiek alapján a két fogalom között az alapvető különbséget a jogosítványok alapján lehet megtenni.

A felügyelet minimumának kell tekinteni – Szamel Lajos szerint – azt, hogy a felügyeleti szerv a vizsgált szervnél a hierarchikus rendben magasabban elhelyezkedő szervhez fordul abból a célból, hogy e szignalizációja nyomán intézkedésre kerüljön sor, míg maximuma annak lehetősége, hogy a felügyeleti szerv maga hozza meg az érdemi intézkedést.²⁴ Mindazon esetek azonban, amelyeknél a kontrollszerző az ellenőrzött tevékenységét alapvetően befolyásolja, meghaladják a felügyelet kereteit, s elvezetnek az irányítás intézményéhez. Hiszen – ahogyan Ekkehart Stein is mondja – ha a felügyelő hatóság magához vonja a funkciót és azt primer módon gyakorolja, irányításról van szó.²⁵ Ugyanis ebben az esetben a kontroll gyakorlására hivatott szerv teljesen kizárja a kontrollált akarátát, s ily módon nincs lehetősége a saját felelősségű cselekvésre. Míg felügyelet esetén elsődlegesen a felügyelt „illetékes”, a felügyelő hatóság csupán szekunder módon felelős.²⁶ Megállapítható tehát, hogy a felügyelő hatóság csak abban az esetben avatkozik be,

¹⁹ Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás. Budapest 1942. 34. o.

²⁰ Kaltenbach Jenő: i. m. 67. o.

²¹ Szamel Lajos: Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái. Budapest 1963. 162. o.

²² Ivancsics Imre: i. m. 108. o.

²³ Bércesi Ferenc – Ivancsics Imre: i. m. 19. o.

²⁴ Szamel Lajos: i. m. 170. o.

²⁵ Ekkehart Stein: Die Wirtschaftsaufsicht. Tübingen 1967. 1. o. Idézi: Kaltenbach Jenő: i. m. 74. o.

²⁶ Kaltenbach Jenő: i. m. 74. o.

ha a felügyeltek a rájuk bízott feladatokat nem látják el, vagy ellátják ugyan, de nem úgy, ahogyan azt a jogrend (vagy egyéb – szakmai – elvárások) megkövetelik. Ezzel szemben irányításnak az irányított szervezetre gyakorolt meghatározó befolyás tekinthető²⁷ például abban az esetben, ha a felügyeleti szerv nem csupán jóváhagyja, hanem maga alkotja meg a felügyelt szerv szervezeti és működési szabályzatát, egyértelműen irányításról van szó.

Összegezve megállapítható, hogy az irányítás – felügyelet – ellenőrzés hármas fogalomrendszerében az irányítás tekinthető a legtágabb kategóriának, amely egyaránt magába foglal jogi és nem jogi elemeket.²⁸ A felügyelet ehhez képest szűkebb jogkört jelent, hiszen kizárólag jogi tevékenységeket ölel fel, így az irányítás jogi eszközeinek egyes részjogosítványait tartalmazza. A három tevékenység közül az ellenőrzés tekinthető a legszűkebbnek, amely lényegében információszerzést jelent, ugyanakkor a másik kettő gyakorlásának előfeltétele és részeleme, amennyiben nem önálló ellenőrzési formáról van szó.²⁹

2. A felügyelet típusai

A felügyeletnek az alábbi típusai különböztethetők meg: a hatósági, a törvényességi és a szakfelügyelet.³⁰

A hatósági felügyelet lényege, hogy speciálisan erre rendelt szervek felügyeleti tevékenységet látnak el a hierarchia rendjén alapuló irányító-felügyeleti működés támogatására. Ezt a tevékenységet indokolhatja a felügyelet alatt tartandó szervek száma és területi szétszórtsága, a visszaélések.³¹ A hatósági felügyelet legfontosabb jogosítványa, hogy az összes érintett szervnél ellenőrzést végezhet, de a vizsgált egység szaktevékenységét nem irányíthatja. A felügyeleti szervek egyéb jogosítványai közé tartozik a tevékenység korlátozása vagy megtiltása, fogyatékosság megszüntetésére való felhívás, felelősségre vonás kezdeményezése. Tehát bizonyos korlátozott rendelkezési joggal is bírnak a felügyelet alá eső egységek felé.³²

A szakfelügyelet tulajdonképpen nem más, mint a hierarchia jogán való „felügyelet”³³, azaz ennyiben rokon a hatósági felügyelettel, a különbség e két jogintézmény között azonban abban rejlik, hogy a szakfelügyeleti jogkör azért létezik, mert adott ágazat területén a szakmai szempontok érvényesülését az ágazat szervei részére egyes jogosítványok megadásával kívánják biztosítani és az alárendeltségre tekintet nélkül összhangot teremteni az azonos szakmai működést végző szervek között.³⁴

²⁷ Madarász Tibor: Államigazgatási Jog - Általános rész. Budapest 1975. 174. o.

²⁸ Jogi eszközök például: szabályozási jog, konkrét utasítás kibocsátása, aktus-felülvizsgálati jog. Míg nem jogi eszközök lehetnek a tájékoztatás, feladat megmagyarázása, anyagi és erkölcsi ösztönzés, továbbképzések.

²⁹ Árva Zsuzsanna: A törvényességi ellenőrzés és felügyelet egyes elméleti kérdései. In: Madai Sándor (Szerk.): Generatio Regenerationis. Ünnepi tanulmányok a debreceni jogi kar újraalapításának 15. évfordulójára. Debrecen 2011. 10. o.

³⁰ Az egyéb kategorizálási lehetőségeket (alkotmányossági, eredményességi, gazdaságossági) a feldolgozott téma szempontjából mellőzném.

³¹ Irányítás, felügyelet, ellenőrzés a közigazgatásban (2012. 10. 04.)

http://www.uni-miskolc.hu/~wwwallin/kozig/hirek/altalanos_resz/iranyitas.pdf

³² Szamel Lajos: i. m. 166. o.

³³ Kaltenbach Jenő: i. m. 141. o.

³⁴ Szamel Lajos: i. m. 167. o.

Végül szintén a felügyelet egyik típusaként aposztrofálható a törvényességi felügyelet is, amelyet a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Mötv.) is intézményesít. A törvényességi felügyelet kizárólag a jogszabálysértések orvoslására hivatott, vagyis csak a tevékenység jogszerűségére terjedhet ki az állami kontroll.³⁵ Egyszóval a jogi (törvényességi) felügyelet nem érintheti ún. célszerűségi problémák taglalását, szemben a szakfelügyelettel, amely inkább célszerűségi felügyeletet jelent.³⁶ Törvényességi felügyeletet lát el a hatósági eljárások tekintetében a hatóság felettes szerve, az önkormányzatok tekintetében a fővárosi, megyei kormányhivatal, illetőleg a közigazgatási szervek tevékenysége felett az ügyész, az általános felügyeleti jog körében. A törvényességi felügyeletet ellátó szervek jogosítványai közé tartozik az ellenőrzés, fogyatékoság megszüntetésére való felhívás, felelősségre vonás kezdeményezése, aktus-felülvizsgálat kezdeményezése, továbbá hatósági ügyekben annak gyakorlása.³⁷

Amint fentebb már rögzítésre került, a jogszerűségi felügyelet sohasem lehet egyben célszerűségi is, ugyanakkor nem kizárt e két kontrolltípus párhuzamos megléte (gondolok itt a helyi önkormányzati hatáskörök dualizmusára, az átruházott és az önkormányzati ügyek csoportjaira). A helyi igazgatással foglalkozó szakirodalom e két hatáskör szerint különbséget tesz – a XIX. század végi német államok önkormányzati törvényeinek mintájára – a felügyelet típusai között. Az eredeti hatáskör esetén a felügyelet csak jogszerűségi, míg az átruházott hatásköröknél célszerűségi is lehet.³⁸ Hasonló rendelkezéseket tartalmaz a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának 8. cikkelye is, amely kimondja, hogy „magasabb szintű államigazgatási szervek célszerűségi felügyeletet gyakorolhatnak azon feladatok vonatkozásában, amelyeknek végrehajtását a helyi önkormányzatokra ruházták át.”

Véleményem szerint – egyetértve Kaltenbach Jenővel – a felügyeletet gyakorló szerv jogosítványait a felügyeleti jogviszonyra vonatkozó jogi szabályozás rögzíti, s e hatásköröket ugyancsak törvény szabályozza, így tehát csak jogi felügyeletről lehet beszélni, amely teljes bírói felülvizsgálat alatt áll.³⁹

³⁵ Irányítás, felügyelet, ellenőrzés a közigazgatásban... (2012. 10. 04.)

http://www.uni-miskolc.hu/~wwwallin/kozig/hirek/altalanos_resz/iranyitas.pdf

³⁶ Kaltenbach Jenő: i. m. 141. o.

³⁷ Irányítás, felügyelet, ellenőrzés a közigazgatásban... (2012. 10. 04.)

http://www.uni-miskolc.hu/~wwwallin/kozig/hirek/altalanos_resz/iranyitas.pdf

³⁸ Kaltenbach Jenő: i. m. 36. o.

³⁹ Kaltenbach Jenő: i. m. 158-160. o.

II. Kitekintés – törvényességi felügyelet Nyugat-Európában

Az önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet gyakorlásának Európa nyugati részét tekintve három modellje alakult ki: az angolszász, a francia, illetve a német szisztéma.

Alapvetően mindhárom rendszerben megtalálható a közigazgatási bírósági út. Az angol modell esetén az önkormányzati ombudsman, Franciaország tekintetében a prefektus, míg Németország vonatkozásában a tartományi kormányzat vezetőjének, illetve a kerületi hivataloknak a szerepe emelendő ki.

Mielőtt azonban rátérnék e modellek ismertetésére, indokoltnak tartom röviden bemutatni a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló egyezmény ama rendelkezéseit, amelyek a törvényességi felügyelet szempontjából relevánsak.

1. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló egyezmény 1985-ben született Strasbourgban, és azokat a legjelentősebb önkormányzati jogintézményeket határozza meg, amelyeket az egyes államoknak mindenképpen szem előtt kell tartaniuk az önkormányzati rendszer kiépítésénél.

A Charta 8. cikkének (1) bekezdésében rögzíti, hogy „a helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletét csak az alkotmányban vagy a törvényben meghatározott mértékben és eljárás szerint lehet gyakorolni.” A Charta rendelkezései tehát az államigazgatási felügyeletet intézményesítik, és ehhez idomulva a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) is a felügyelet mellett teszi le a voksát, ellentétben a Helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvénnyel, amelynek alapján az állam csupán törvényességi ellenőrzést gyakorolt a helyi önkormányzatok felett.

Továbbá a törvényességi felügyeleti eljárás nem korlátlan, hiszen korlátját képezi az alkotmányi illetve a vonatkozó törvényi szabályozás. Ennek megfelelően a Mötv. is meghatározza a felügyelet terjedelmét (ezzel összefüggésben azt is, mely esetkörök azok, amelyekre nem terjed ki az eljárás) és tárgyát.

Az Egyezmény szerint: „a helyi önkormányzatok tevékenységének államigazgatási felügyelete általában csak a tevékenység törvényességének és az alkotmányos elvekkel való összhangjának vizsgálatára irányulhat. Mindazonáltal magasabb szintű államigazgatási szervek célszerűségi felügyeletet gyakorolhatnak olyan feladatok vonatkozásában, amelyeknek végrehajtását a helyi önkormányzatokra ruházta át a jogalkotó.” A Charta alapvető rendeltetése, hogy az önkormányzati jogok hatékony védelmét megalapozza, így az államigazgatási felügyelet alatt „csak” törvényességi felügyelet értendő.⁴⁰ A magyar tételes jogi szabályozás nem szól arról, hogy az átruházott államigazgatási feladatok tekintetében a Kormánytól magasabb szintű szervek célszerűségi felügyeletet is elláthatnának. A célszerűségi vizsgálódással kapcsolatban azonban meg kell említeni, hogy az Állami Számvevőszék – a kormányhivatal kezdeményezésére – a helyi önkormányzat gazdálkodását törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint is végezheti.⁴¹

⁴⁰ Ivancsics Imre: i. m. 109. o.

⁴¹ Magyarország Alaptörvénye 43. cikk (1) bek.

A Charta kimondja, hogy „a helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletét olyan módon kell gyakorolni, hogy a felügyeletet gyakorló szerv beavatkozása arányban legyen a védeni szándékozott érdekek fontosságával.”⁴² Azaz a felügyelet gyakorlása során érvényesülnie kell az arányosság elvének. A magyar jogi szabályozás lehetővé teszi a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv számára, hogy törvénysértés észlelése esetén felhívja a döntéshozó szervet annak megszüntetésére, s ennek eredménytelensége esetén bírósághoz forduljon. Továbbá, ha szükséges, maga alkossa meg a rendeletet a mulasztó önkormányzat helyett. Ez a beavatkozó jellegű intézkedés arányosnak mondható a védeni szándékozott érdekekkel, hiszen ebben az esetben az önkormányzat a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének nem tett eleget. Más kérdés, hogy ez a gyakorlatban hogyan valósítható meg adekvátan.⁴³

Összegezve megállapítható, hogy a hazai önkormányzati rendszert érintő reform nagyjából egészében tükrözi a Charta törvényességi felügyeletre vonatkozó rendelkezéseit. Az Egyezmény azért sem hagyható figyelmen kívül, mert Magyarország 2004. május elseje óta az Európai Unió tagja, és azzal, hogy 1991-ben sor került a Társulási Megállapodás aláírására, kötelezettséget vállalt a jogrendszernek az *acquis*-hoz való közelítésére.

2. Az angolszász modell

Az angolszász rendszerben a helyi önkormányzatok hatalma – írott alkotmány hiányában – a parlamenttől ered, s ezzel azzal jár, hogy az önkormányzatok a törvényhozással szemben szinte „védtelenek”: a parlament lényegében szabadon vonhat el vagy telepíthet törvényben feladatokat, azaz az önkormányzatok csak azt tehetik, amire a parlament a – törvényalkotás által – kifejezetten felhatalmazza őket.⁴⁴

E rendszerben is megtalálhatók a törvényességi típusú kontroll elemei, azonban Angliában a felügyelet lényegesen kevesebb szerephez jut, mint azokban a kontinentális államokban, amelyek nemcsak ellenőrzési, hanem felügyeleti eszközöket is beépítettek jogrendszerbe. A helyi önkormányzatok feletti állami kontroll elemeihez sorolható a számvevőszéki ellenőrzés, az önkormányzati ombudsman, illetve a közigazgatási bírósági út,⁴⁵ melyek közül dolgozatomban az önkormányzati biztossal foglalkozom.

Az önkormányzati ombudsman intézményét az 1974. évi helyi önkormányzati törvény hozta létre Angliában és Walesben. A biztost a közigazgatásért felelős miniszter javaslatára a királynő nevezi ki.

Az ombudsman olyan állampolgári sérelmek kivizsgálásával foglalkozik, amelyeket valamilyen hibás közigazgatási aktus okozott. A biztos alapvetően a késedelemmel, gondatlansággal, hatáskör- és illetékességi hiánnyal, eljárási hibákkal, önkényességgel kapcsolatos ügyeket vizsgál, ugyanakkor működésével kapcsolatosan érvényesül több hatásköri korlát is. Így az ombudsman nem foglalkozhat olyan ügyekkel, amelyekben büntető

⁴² 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről. 8. cikk (3) bek.

⁴³ Az aktuspótlással kapcsolatos aggályaimat Az önkormányzatok feletti törvényességi kontroll a mai Magyarországon c. fejezetben részletesen kifejtem.

⁴⁴ Vö. Csefkő Ferenc (Szerk.): Önkormányzati iránytű. Új Historica Kiadó, Villány 2000. 33. o.

⁴⁵ Bencsik András: Az angol önkormányzati rendszer. In: Fábián Adrián (Szerk.): Válogatott európai önkormányzati modellek. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2012. 56. o.

vagy polgári peres eljárás folyik, vagy amelyikben még van (rendes) jogorvoslati lehetőség. Nem vizsgálhat helyi kormányzati személyzeti ügyeket, kereskedelmi ügyleteket. Az ombudsman tehát főszabály szerint olyan panaszokkal foglalkozik, amelyekben bírói útra már nem kerülhet sor. Ebben a tekintetben azonban mérlegelési jogköre van, mivel dönthet olyan ügy felvétele mellett is, amelyben egyébként bírósághoz is lehet fordulni. Erre akkor kerülhet sor, ha a körülmények folytán az adott ügyben nem várható, hogy az érintett személy élni fog fellebbezési jogával (pl. a várható magas perköltség vagy hosszú eljárási idő miatt).⁴⁶ Az ombudsmanhoz fordulás eljárási kérdéseit érintette az 1988-ban bekövetkezett változás, amely jelentősen megkönnyítette a panaszosok helyzetét, hiszen korábban csak az érintett önkormányzat képviselőjén keresztül lehetett panaszt benyújtani. A módosítás alapján viszont az állampolgárok közvetlenül (is) megkereshetik az önkormányzati ombudsmant.⁴⁷ A megbízott először is hatásköri szempontból vizsgálja a panaszokat, majd beszerzi a kiegészítő információkat, amennyiben ez szükségesnek mutatkozik. Abban az esetben, ha az ombudsman elismeri a panaszos igazát az önkormányzattal szemben, a nyilvánosságához fordulhat, mivel döntésének kikényszerítésére nincs módja, legfeljebb saját teljes eljárását ismételheti meg.⁴⁸ A megbízott elmarasztaló jelentését közli a helyi újságok az érintett önkormányzat költségén, amely a generális prevenció hatását is erősíti.

3. A francia prefektusi rendszer

A helyi önkormányzás dél-európai modelljének mintaaalkotó állama Franciaország. Ez a modell valósul meg többek között Olaszországban, Spanyolországban, Portugáliában, Görögországban, a Benelux-államokban és Romániában. A francia modellben az önkormányzati közigazgatás törvényességi kontrollja megoszlik a prefektus és a közigazgatási bíróságok között.

1982-ben radikális decentralizációs folyamat ment végbe Franciaországban, amelynek következményeként megszűnt a – Napóleon által kialakított⁴⁹ – általános prefektusi felügyelet. Az 1789. augusztus 11-i törvény széleskörű jogosítványokkal ruházta fel a prefektust mint – az e törvénnyel létrehozott – megyék első emberét. A prefektus egy személyben volt az állam képviselője a megyében, és a megye képviselője az államban.⁵⁰ Az 1982. március 2-i törvénnyel⁵¹ megvalósított reformot követően a köztársasági elnök által kinevezett prefektusok – mint a megyei közélet uralkodó, protokolláris személyiségei –csak utólagos ellenőrzési jogosítványokkal rendelkeznek.⁵²

A francia struktúrában az önkormányzatok működésének jogszerűségi kontrollja három alapvető tétel szerint történik. Egyrészt az önkormányzatok intézkedései a prefektushoz való megküldéskor egyúttal végrehajthatóvá is válnak, vagyis a törvényességi

⁴⁶ Koi Gyula: Az EU tagállamainak önkormányzatai (2012. 10. 10.)

http://ktk.uni-nke.hu/downloads/tanszekek/alkotmanyjogi_tanszek/letoltesek/2.eloadas.pdf

⁴⁷ Bencsik András: i. m. 57. o.

⁴⁸ Koi Gyula: Az EU tagállamainak önkormányzatai (2012. 10. 10.)

http://ktk.uni-nke.hu/downloads/tanszekek/alkotmanyjogi_tanszek/letoltesek/2.eloadas.pdf

⁴⁹ Gérard Cornu: Vocabulaire Juridique, Presse Universitaire de France, Paris 1987. 705. o.

⁵⁰ Encyclopédie Universalis: PRÉFET, France (2012. 10. 08.)

<http://www.universalis.fr/encyclopedie/prefet-france/>

⁵¹ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

⁵² Bencsik András: Előadás - Közigazgatási Mesterszak. Pécs 2012

ellenőrzés nem jár a döntés végrehajtásának elhúzódásával. Másrészt a prefektus ellenőrzését kizárólag törvényességi szempontból végezheti, azaz figyelmen kívül kell hagynia a célszerűségi szempontokat. Harmadrészt a szabályozás lényegi eleme, hogy a prefektus nem rendelkezik intézkedési hatáskörrel. Tehát abban az esetben, ha törvénysértőnek talál valamely önkormányzati aktust, akkor kezdeményezheti a kibocsátó önkormányzatnál annak módosítását vagy visszavonását, illetőleg közigazgatási bírósághoz fordulhat. A törvénysértő jelleg kimondása és az aktus megsemmisítése a közigazgatási ügyekben eljáró bírói fórumok kompetenciájába tartozik. E bírói fórumok a következők: a közigazgatási bíróságok, a közigazgatási fellebbviteli bíróság és az Államtanács.⁵³

Meglátásom szerint hazánkban mindenképpen megfontolandó nemcsak a szervezeti elkülönülő közigazgatási bíróság létrehozása, hanem - francia mintára - a fellebbviteli fórumrendszer kialakítása is.

4. A német modell

A német szabályozás nem települési és területi önkormányzatokra, hanem községekre és az ún. szövetségekre tagolják az önkormányzati rendszert.⁵⁴

A német Szövetségi Alkotmánybíróság szerint a helyi önkormányzatok állami felügyelete „a községeknek garantált jogok természetes ellensúlyát” jelenti, és a felügyeletet gyakorló szerv csak akkor avatkozhat be az önkormányzat működésébe, ha ezt közérdek megkívánja.⁵⁵

Az önálló hatáskörbe tartozó ügyekben a felügyelet csak törvényességi kontrollt jelent, míg az átruházott hatáskörbe tartozó ügyekben kiterjed a „községi igazgatási mérlegelés alkalmazására is”. A törvényességi felügyelet tartalmaz preventív, korrigáló és represszív intézkedéseket egyaránt. A kontroll eszköztárának elemei közé sorolható az információkérés joga, a kifogásolási és az aktuspótlási jog (amit az új Ötv. intézményesít), az első polgármester felhatalmazása (ha az önkormányzati ügyvitel rendes menetét a képviselő-testület határozatképtelensége vagy a törvényességi felügyeletet ellátó hatóság rendelkezéseinek végre nem hajtása komolyan veszélyeztet, a hatóság felhatalmazhatja az első polgármestert, hogy a törvényellenes helyzet megszüntetéséig az önkormányzat nevében járjon el).⁵⁶ Az aktusok megsemmisítésének jogával a német felügyeleti rendszerben csak a bíróság rendelkezik.⁵⁷

Az önkormányzati működést szabályozó törvényekben olyan rendelkezése is található, amelyek kimondják, hogy egyes rendeletek érvényességéhez kihirdetésük előtt a felügyelő hatóság hozzájárulása szükséges, illetve egyes rendeletek kibocsátását a felügyeleti hatóság engedélyéhez kötik.⁵⁸

⁵³ Bencsik András: A francia önkormányzati rendszer. In.: Fábián Adrián (Szerk.): Válogatott európai önkormányzati modellek. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2012. 67-68. o.

⁵⁴ Fábián Adrián: A német önkormányzati rendszer vázlata különös tekintettel Bajorországra. In: Fábián Adrián (Szerk.): Válogatott európai önkormányzati modellek. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2012. 19. o.

⁵⁵ Fábián Adrián: Segíthet-e az önkormányzati korrupció visszaszorításában a törvényességi ellenőrzés? In: Csefkó Ferenc – Horváth Csaba (Szerk.): Politika és korrupció. Pécs 2010. 214- 215.o.

⁵⁶ Fábián Adrián: A német önkormányzati rendszer vázlata... 29-30. o.

⁵⁷ Hoffmann István: Németország közigazgatása. In: Lőrincz Lajos (szerk.): Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatási jog. Unió Kiadó, Budapest 2006. 188. o.

⁵⁸ Fábián Adrián: A német önkormányzati rendszer vázlata... 30. o.

III. Intézménytörténet – a magyar önkormányzati felügyelet születése és alakulása

1. A községi törvények

Magyarországon a helyi igazgatás csírái a községekkel kapcsolatos szabályozásban találhatók.

A polgári község szervezetének megteremtésére 1871-ben került sor, amikor megalkották a XVIII. tc.-et (első községi törvény), amellyel az egységes községi szervezet is létrejött hazánkban.

A törvény a községeket széleskörű autonómiával ruházta fel, amelynek keretében a község többek között saját belügyeiben határozott és szabályrendeleteket (statutumokat) alkotott, rendelkezett a község vagyona fölött, községi adót vetett ki és hajtott be.⁵⁹

A törvény rögzítette azon határozatok körét is, amelyek kizárólag a törvényhatóság mint elsőfokú fellebbviteli hatóság jóváhagyása után voltak végrehajthatók. Ide tartozott például az adót megállapító vagy a községi vagyon elidegenítését kimondó határozat. A törvényhatóság határozata ellen a község 15 napon belül fellebbezhetett a belügyminiszterhez mint másodfokú fellebbviteli hatósághoz.

A jogszabály kimondta azt is, hogy az olyan szabályrendeletet, amely törvénybe, a kormány és a törvényhatóság hatályban lévő rendeletébe ütközik a törvényhatóság megsemmisíti. E határozat ellen szintén a belügyminiszterhez lehetett fellebbezni.

1886-ban került megalkotásra a második községi törvény (1886. évi XXII.), amely jelentősen csökkentette a községi autonómiát. A törvény ugyan továbbra is rögzítette azt, hogy ha a község által felterjesztett szabályrendelettel kapcsolatosan a törvényhatóság nem nyilatkozik, akkor a szabályrendelet helybenhagyottnak tekinthető, azonban ezt megtoldotta egy olyan kitéttel, miszerint, ha bebizonyosodik, hogy a szabályrendelet törvénnyel ellenkezik, vagy rendeltetésének nem felel meg, bármikor megsemmisíthető; utóbbi esetben azonban az illető község előzetesen meghallgatandó. Ugyanakkor a törvény e meghallgatás részletszabályait, illetőleg a községnek a meghallgatáson érvényesíthető jogosítványait nem szabályozta. Szintén csorbította a községi autonómia kereteit a törvény 30. §-a, amely a következőképpen rendelkezik: „A kormánynak és törvényhatóságnak s ezek illetékes közegeinek az állami s a törvényhatósági közigazgatásra vonatkozó rendeleteit, valamint fegyelmi ügyekben hozott, jogerőre emelkedett határozatait a község vita tárgyává nem teheti és föltétlenül végrehajtani köteles.”⁶⁰

Az 1886-os községi törvény mintegy fél évszázadig maradt érvényben, és így hosszú időre meghatározta a községi szervezet működését, amely némi változtatással 1950. március 18-ig az első tanács törvény megszületéséig állott fenn.⁶¹

⁵⁹ 1871. évi XVIII. törvény a községek rendezéséről 22. §

⁶⁰ 1886. évi XXII. törvények a községekről 28-30. §

⁶¹ Magyar Néprajzi Lexikon (2012. 10. 09.)

<http://mek.oszk.hu/02100/02115/html/3-929.html>

2. A tanácsrendszer

2.1. A tanácsrendszer születése

A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény szovjet minta alapján rakta le egy erősen centralizált, hierarchikus tanácsrendszer alapjait, amelyben kettős alárendeltség érvényesült, és az irányítás nem „szelídült” felügyeletté.

A tanácsok szervezetére, működésére vonatkozó részletes szabályokat az 1954. évi X. törvény határozta meg. A törvény szerint a tanácsok: „demokratikus alapelvek szerint választott és a demokratikus centralizmus alapján működő testületi szervek.”⁶² A törvény rögzítette azt is, hogy a tanácsok általános irányítását, ellenőrzését és legfelsőbb felügyeletét az Országgyűlés, illetőleg a Népköztársaság Elnöki Tanácsa látja el. Érzékelhető, hogy a törvény is különböztet irányítás, ellenőrzés és (legfelsőbb) felügyelet között, ugyanakkor ez az elhatárolás a jogosítványok felsorolásánál nem jelenik meg. Továbbá kissé tautologikusan fogalmaz a jogalkotó, akkor, amikor leírja, hogy a két említett szerv irányítási és legfelsőbb felügyeleti jogkörében „irányítja, ellenőrzi (...) a tanácsok és a tömegek kapcsolatának fejlesztését”.

A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 25. § (4) bekezdése szerint a minisztertanács az államigazgatási szervek által hozott minden olyan jogszabályt, határozatot vagy intézkedést megsemmisíthet, illetőleg megváltoztathat, amely az alkotmányba ütközik vagy a dolgozó nép érdekeit sérti. Ehhez képest az 1954. évi X. törvény alapján a felettes végrehajtó bizottság és a minisztertanács a végrehajtó bizottságnak kizárólag a jogszabálysértő határozatait semmisítheti meg, illetőleg változtathatja meg. E két jogszabályhely között tehát részleges összeütközés forog fenn a kasszációs illetve reformatórius jogkörök gyakorlásának szempontjait, alapjait illetően.⁶³

2.2. Törvényességi felügyelet a harmadik Tanácstörvényben

A harmadik tanácstörvényben (1971. évi I. törvény) – ha formálisan is – de megjelenik az önkormányzatiság. A törvény szövege szerint: „a tanács és szervei (továbbiakban együtt: tanácsok) a nép hatalmát megvalósító szocialista államnak, a demokratikus centralizmus alapján működő népképviselői-önkormányzati és államigazgatási szervei.”⁶⁴

A tanácsrendszer idején a törvényességi felügyeletet a helyi tanácsok felett a fővárosi, megyei tanács végrehajtó bizottsága, illetőleg – sérelmes határozat miatti előterjesztés esetén – a Minisztertanács gyakorolta. A végrehajtó bizottságok működését egy duális szubordináció jellemezte, ugyanis a megválasztó tanácsnak és a felettes végrehajtó bizottságnak, illetve a Minisztertanácsnak alárendelten működtek e szervek.⁶⁵

A törvényességi felügyelet körében a tanácsrendeletet a fővárosi, megyei tanács végrehajtó bizottságához, illetőleg a Minisztertanácshoz (együttesen: felügyeleti szerv) kellett felterjeszteni. Ha a fővárosi, megyei tanács végrehajtó bizottsága, illetőleg a Minisztertanács

⁶² 1954. évi X. törvény a tanácsokról 1. § (2) bek.

⁶³ Szamel Lajos: Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1957 158. o.

⁶⁴ 1971. évi I. törvény a tanácsokról, 2. § (1) bek.

⁶⁵ 1971. évi I. törvény a tanácsokról, 41. § (2) bek., 45. § a) pont, 71. § (1) bek.

nem nyilatkozott, a tanácsrendeletet a felterjesztéstől számított harminc nap elteltével ki lehetett hirdetni. Ha a tanács a törvényességi kifogás esetén a jogszabálysértés megszüntetéséről nem rendelkezett, a felügyeleti szerv megsemmisítette a jogszabálysértő rendelkezést. A tanács szervezeti és működési szabályzatát tanácsrendeletben állapította meg, amelyhez a Minisztertanács irányelveket adott ki a tanácsnak, és azokat felügyeleti szerv hagyta jóvá.⁶⁶

A rendszerváltozást, majd a teljes körű alkotmányrevíziót követően, a dereguláció keretében történő újraszabályozásban szükséges volt a központi engedélyezési hatásköröknek a helyi önkormányzati hatáskörbe való utalása, illetőleg a folyamatos helyi testületi kontroll biztosítása. Ennek megfelelően hatályon kívül helyezték a minisztertanácsai határozatokat és egyes alacsonyabb szintű irányítási eszközöket. Megszűnt a végrehajtó bizottságok kettős alárendeltsége, továbbá az Elnöki Tanács intézménye is.⁶⁷

3. Törvényességi felügyelet az önkormányzati rendszerben

A rendszerváltást követő első szabad választásokon győztes párt vezetője Antall József programbeszédében az egyik legfontosabb feladatnak nevezte az önkormányzati törvény megalkotását.⁶⁸

Az 1990-ben szabadon megválasztott Országgyűlés első teendői között hajtotta végre a történelmi jelentőségű helyi rendszerváltoztatást. E változás visszaadta a helyi közösségek önkormányzathoz való jogát, lehetővé téve a helyi közhatalom demokratikus, önálló és felelős gyakorlását.⁶⁹ A módosított Alkotmány szabályaira épült a helyi önkormányzatokról szóló – kétharmados szavazattöbbséget igénylő – 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.), amelyet a Parlament 1990 augusztusában 98 %-os szavazataránnyal fogadott el. Ez a támogatottság is jelezte, hogy a parlamenti pártok a rendszerváltozás részeként teljes mértékben egyetértettek abban, hogy a tanácsrendszert fel kell váltani a kor követelményeinek megfelelő helyi önkormányzati rendszerrel.⁷⁰

Az 1990-1994 közötti időszakban az önkormányzati törvény elfogadásán túl több olyan törvényt alkotott meg az Országgyűlés, amelyek az önkormányzati rendszer mozgásterének kiszélesítésére is irányultak, példának okáért az ún. hatásköri törvény biztosította az önkormányzati működést addig, amíg nem kerültek megalkotásra a feladat- és hatásköröket rendező egyes ágazati törvények.⁷¹

A hazai jogalkotó az Ötv. megalkotásakor a törvényességi ellenőrzés alapjainak letétele mellett határozott. Megemlítené azonban, hogy az Ötv. előkészítése során kidolgozott, és a Belügyminisztérium által jegyzett egyik koncepcióban az állam által

⁶⁶ 1971. évi I. törvény a tanácsokról, 28. §, 30. § (3) bek., 34. § (3) bek., 45. § a) pont,

⁶⁷ Bércesi Ferenc – Ivancsics Imre: i. m. 58-59. o.

⁶⁸ Magyar Kormányprogramok 2. kötet 1867-2002: Antall József Kormánya. Magyar Hivatalos Közlönykiadó 2004. 1597. o.

⁶⁹ Bekényi József: Megújult a magyar önkormányzati rendszer. Jegyző és Közigazgatás 2012. 1. sz. 6. o.

⁷⁰ Vass György: Tizenöt esztendősek a helyi önkormányzatok (2012. 09. 06.)

http://epa.oszk.hu/01300/01306/00031/dr_vass.htm

⁷¹ Bujdosó Sándor: A magyar önkormányzati rendszer jellemzői, átalakulása (2012. 03. 07.)

<http://www.helyinfo.hu/domain2/files/modules/module15/2500A419AC4623E7.pdf>

ellátandó feladatok között a törvényességi felügyelet megszervezése is szerepelt.⁷² Ennek törvénybe iktatása esetén az esetben a felügyeleti jogkör gyakorló szervnek arra is jogosultsága lett volna, – a képviselő-testülethez intézett felhívás eredménytelensége esetén – hogy a jogszabálysértő határozatot maga semmisítse meg.⁷³

3.1. A köztársasági megbízott és a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok

Az Alkotmány 35. § (3) bekezdésének d) pontjában rögzítette, hogy „a Kormány a belügyminiszter közreműködésével biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését.” E rendelkezésnek a megvalósítása érdekében az Ötv. 95. § a) pontjában életre hívta a köztársasági megbízott intézményét: „a Kormány a belügyminiszter közreműködésével a köztársasági megbízott útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését.” A köztársasági megbízott számára az Ötv. négy feladatkört állapított meg, és kimondta, hogy feladatait regionális szinten, illetőleg a fővárosban látja el.

A köztársasági megbízott törvényességi ellenőrzési jogkörében határidő tűzésével felhívta a képviselő-testületet a törvénysértés megszüntetésére. Ha a képviselő-testület e kötelezettségének a megadott határidőn belül nem tett eleget, a köztársasági megbízott a törvénysértés megszüntetése érdekében kezdeményezhette – egyebek mellett – az Alkotmánybíróságnál a törvénysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatát és megsemmisítését, vagy a képviselő-testület összehívását a törvénysértés megszüntetése, illetőleg a képviselő-testület tisztségviselője felelősségének megállapítása céljából.⁷⁴

A köztársasági megbízott törvényességi ellenőrzési jogköréről a köztársasági megbízott jogállásáról, hivataláról és egyes feladatiról szóló 1990. évi XC törvény rendelkezett. Ennek alapján a köztársasági megbízott az állam törvényességi ellenőrzési jogkörében vizsgálta, hogy a helyi önkormányzat

- szervezete, a szervezetére és működésére vonatkozó belső szabályzatai összhangban vannak-e a jogszabályok és más belső szabályzatok rendelkezéseivel;
- működése, rendelete, határozata összhangban van-e a jogszabályokkal és a belső szabályzatok rendelkezéseivel.

Nem terjedt ki a köztársasági megbízott törvényességi ellenőrzési jogköre azokra a helyi önkormányzati határozatokra,

- amelyek alapján munkaügyi vitának, külön jogszabályban meghatározott bírósági vagy államigazgatási eljárásnak van helye;
- amelyek ellenőrzése külön jogszabályban meghatározott szerv hatáskörébe tartozik.⁷⁵

Az Ötv. 1994. évi átfogó módosítása megszüntette a köztársasági megbízotti intézményt és létrehozta a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokat a köztársasági megbízott és hivatala

⁷² Ivancsics Imre: A helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése. In: Chronowski Nóra – Petrétai József (Szerk.): Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára. PTE ÁJK, Pécs 2010. 110. o.

⁷³ A települési önkormányzatokról szóló törvényi szabályozás koncepciója. Magyar Közigazgatás 1990. 3. sz. 216. o.

⁷⁴ Bércesi Ferenc: A helyi önkormányzatok, kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének továbbfejlesztése. In: Csefkó Ferenc (Szerk.): A magyar önkormányzati rendszer továbbfejlesztése. Budapest, 2001. 204-205. o.

⁷⁵ 1990. évi XC. törvény a köztársasági megbízott jogállásáról, hivataláról és egyes feladatairól, 8. §

jogutódjaként. Bár a módosítást követően a törvényességi ellenőrzés terjedelme pontosabbá vált, ugyanakkor a gyakorlati munka során problémákat vetett fel, hogy egyes önkormányzati döntések tárgyai-e a törvényességi ellenőrzésnek.⁷⁶

1995-től a közigazgatási hivatalokban a törvényességi ellenőrzés a felügyelet irányába terelődött. Az utólagos normakontrollt a prevenció eszközei egészítették ki, úgymint a szóbeli jelzések, a testületi ülésen való részvétel, illetve a szakmai értekezletek.⁷⁷ A helyi önkormányzatok egyre inkább elfogadták a közigazgatási hivatalok szerepét a törvényességi ellenőrzésben, miközben az ellenőrzési jogkör már kiterjedt az önkormányzati társulásokra és a területfejlesztési tanácsok törvényességi felügyeletének ellátására is, a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról szóló 1999. évi XCII. törvénnyel beiktatott új szabályozással.⁷⁸

3.2. Az „interregnum” időszaka és a törvényességi ellenőrzés visszaállítása

A kormányzati szervezetalakítással összefüggő törvénymódosításokról szóló 2006. évi CIX. törvény a közigazgatási hivatalokat is érintette, ugyanis módosította az Ötv. 98. §-ának alcímét, miszerint a „fővárosi, megyei közigazgatási hivatal” megjelölés helyébe, „a regionális közigazgatási hivatal” megnevezés lépett. Azonban az Ötv. e szakaszának módosítását az Alkotmánybíróság (eljárási hibára alapozva) 116/B/2007 határozatában megsemmisítette, mivel – az indoklás szerint – a fővárosi, megyei jelző hatályon kívül helyezésével lehetőség adódott a közigazgatási hivatalok államszervezetben elfoglalt helyének megváltoztatására. Eme alkotmánybírósági döntés, illetve a közigazgatási hivatalokról szóló kormányrendelet megsemmisítését kimondó alkotmánybírósági határozat következményeként hatályba lépett a 318/2008. Korm. rendelet, amely rögzítette, hogy a regionális államigazgatási hivatal, a helyi és kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének kivételével, általános jogutódja a közigazgatási hivatalnak. Az idézett normaszöveg oda vezetett, hogy Magyarországon 2010-ig szünetelt a törvényességi ellenőrzés, hiszen hiába utalt az Alkotmány és az Ötv. szövege is erre a feladatra, nem volt olyan hatáskörrel rendelkező szerv, amely ezt a feladatot elláthatta volna.⁷⁹

Így a demokratikus jogállamiság egyik alapvető intézményét⁸⁰ fenyegette a kiüresedés veszélye. Ugyan a jegyző jogszabálysértés jelzésére irányuló kötelezettsége, mint belső törvényességi ellenőrzés továbbra is élt, ennek hatékonysága azonban vitatható volt. Egyrészt a jegyzőnek a képviselő-testülettől való függősége miatt, másrészt, mert e jogkör előzetes jelzésre és nem utólagos intézkedésre jogosította fel a jegyzőt, és eme előzetes szignalizációnak nem minden esetben tett eleget a képviselő-testület.

A 2010-es évben a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakítását megalapozó intézkedésekről szóló Kormányhatározatban célul tűzték ki a területi államigazgatás integrációját, melynek eredményeként a 2010. évi CXXVI. törvénnyel felállították a fővárosi,

⁷⁶ Gondolok itt az önkormányzatok által alapított gazdasági társaságok esetén az apportlista tartalmi ellenőrzésére.

⁷⁷ Bércesi Ferenc: i.m. 206.-207. o.

⁷⁸ Bércesi Ferenc – Ivancsics Imre: i. m. 64-65. o.

⁷⁹ Bércesi Ferenc: A törvényességi ellenőrzés hiányának hatásai. In: Fábíán Adrián (szerk.): A jegyző helye és szerepe a magyar közigazgatásban. A „Jövő Közigazgatásáért” Alapítvány, Pécs 2010. 9. o.

⁸⁰ Ivancsics Imre: A helyi és kisebbségi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzésről. JURA 2009. 1. sz. 37. o.

megyei kormányhivatalokat mint a kormány általános hatáskörű terület államigazgatási szerveit.⁸¹ Így immár hatáskörrel rendelkező egységek révén ismételten lehetőség nyílt a törvényességi ellenőrzés gyakorlására. Jelenleg - 2011 január elsejétől – a fővárosi, megyei kormányhivatalok látják el a törvényességi kontrollt az integrációs irány megvalósításaként.

Összegezve a leírtakat, látható, hogy az első községi törvénytől a rendszerváltáson keresztül napjainkig a törvényességi kontrollal összefüggésben az államigazgatás strukturális logikája igen sokat változott.

⁸¹ Szakos Judit: Az államigazgatás középszintjének strukturális változásai 2011 óta
http://www.debrecebijogimuhely.hu/archivum/2_2012/az_allamigazgatas_kozepszintjenek_fobb_strukturalis_valtozasai_2011_ota/#_edn11

IV. A helyi önkormányzatok feletti törvényességi kontroll a mai Magyarországon

1. Az Alaptörvény új rendje: törvényességi ellenőrzés helyett törvényességi felügyelet

A szakirodalom döntő része időről-időre elméleti okokból, és az egyre bővülő gyakorlati tapasztalatok alapján sürgette a törvényességi ellenőrzés megerősítését, törvényességi felügyeletté történő átalakítását.⁸²

Így tulajdonképpen nem tekinthető váratlannak és – első pillantásra – a korábbi szakirodalmi álláspontokra is támaszkodik Alaptörvényünk 34. cikkének (4) bekezdése, miszerint: „a Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.”

Az Alkotmánnyal ellentétben az Alaptörvény nem tartalmazza azt a megszorítást, hogy a helyi önkormányzat döntése „kizárólag törvényességi okokból” lenne felülvizsgálható. Bár az Alaptörvény mindenütt alapvetően alkotmányossági és törvényességi kontrollt alakított ki, nincs akadálya más szempontú – gazdaságossági, eredményességi – döntés-felülvizsgálat törvényben történő lehetővé tételének.⁸³

Az Alaptörvény indokolása szinonimaként kezeli az ellenőrzés és felügyelet fogalmakat, amikor kimondja, hogy „... a fővárosi, megyei kormányhivatalok a hagyományos törvényességi felügyelet mellett, az önkormányzati rendeletek törvényességét is ellenőrzik.” Márpedig a felügyelet (ahogyan az már az előzőekben is említésre került) az ellenőrzéshez képest erősebb mértékű befolyást, több jogi eszközt és bizonyos mértékben hatáskörváltozást is jelent, egyszóval nemcsak elméleti-dogmatikai szinten kellene foglalkozni a fogalmak mögött rejtőző jelentéstartalommal, hanem ennek megfelelően a jogi szabályozásnak is következetesnek kellene lennie a terminus technicusok használatakor az egységes, mindenki számára adekvát reguláció kialakítása érdekében.

Az említett hatáskörváltozást kiválóan példázza az az újítás, – konkrétan az aktuspótlás mint új felügyeleti eszköz – amely az Alaptörvény 32. cikkének (5) bekezdésében került megfogalmazásra, és amely az önkormányzat normatív aktusai egy típusának, a rendeletnek a pótlására vonatkozik. Az említett szakasz a kötelezően megalkotandó rendeletek elmulasztásának megállapítását a bírósághoz, a rendelet pótlását pedig a kormányhivatal vezetőjéhez telepíti: „a fővárosi és a megyei kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Ha a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének a bíróság által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében a kormányhivatal vezetője alkossa meg.”⁸⁴ Tehát a törvény lehetővé teszi, hogy a jogalkotási kötelezettségét elmulasztó helyi önkormányzat nevében a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg az önkormányzati rendeletet, amennyiben a helyi önkormányzat a kötelező jogalkotási teendőjét nem teljesíti. Ez a megoldás azonban az eljárás elhúzódásának

⁸² Ivancsics Imre – Fábián Adrián: i. m. 104. o.

⁸³ Tilk Péter: i. m. 9. o.

⁸⁴ Magyarország Alaptörvénye 32. cikk (5) bek.

a veszélyét is magában rejt, hiszen az eljáró bíróságnak⁸⁵ egyrészt ellenőriznie kell a kormányhivatal vezetője kezdeményezésének valóságát, másrészt nyilatkoztatnia kell az önkormányzatot arra vonatkozóan, hogy a rendelet megfelelően megalkotásra került-e, ugyanis ellenkező esetben a Kúria szerepe formálissá válna. Egyes vélemények szerint az eljárás elhúzódását részben kiküszöbölné a pótlási jog automatikus megnyílása, amelynek értelmében a Kúria által kitűzött határidő eredménytelen elteltét követően a törvény erejénél fogva megnyílna a kormányhivatal vezetőjének a rendeletpótlási hatásköre.⁸⁶ E javaslat annyiban kifogásolható, hogy a Kormányhivatalnak az elsődleges profilja nem a rendeletalkotás és a hivataloknak sem idejük, sem megfelelő eszköztáruk, illetve társadalmi helyismeretük sincs a folyamatos rendeletalkotást illetően. A gyakorlati kivitelezés nehézségeit illusztrálva említhető például a költségvetési rendelet, amelynek megalkotásához mind a kisebb, mind a nagyobb önkormányzatok tekintetében megfelelő szakapparátusra van szükség, márpedig ez a kormányhivatalnoknál nem áll rendelkezésre. Továbbá nem mellőzhető az a szempont sem, hogy a pótlási jog automatikus megnyílásának lehetősége nem hatna ösztönzőleg az önkormányzatok attitűdjére, abban a tekintetben, hogy eleget tegyenek a kormányhivatal jelzéseinek.

Az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezései az egyedi döntések pótlásáról való gondoskodást is rögzíti, vagyis azt az esetet, amikor a képviselő-testület egyedi ügyben nem hoz döntést. Ez esetben az alkalmazandó eljárás megegyezik a rendeletpótlás szabályaival.⁸⁷

A törvényességi felügyelettel összefüggő Alaptörvényben rögzített hatásköri változások között említhető még a bíróság hatáskörének bővülése is. Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés alapján: „A bíróság dönt az önkormányzati rendeletek más jogszabályba ütközésének megállapításáról és megsemmisítéséről, illetve a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról.” A Bszi 24. § (1) bekezdésének f) pontja szerint az eljáró bíróság ebben az esetben a Legfelsőbb Bíróság jogutódjaként 2012. január 1-jétől működő Kúria, míg a határozatokkal kapcsolatos hatáskör a 2013 január elsejével felálló közigazgatási és munkaügyi bíróságok kompetenciájába fog tartozni.

2. A törvényességi felügyelet intézményesítése a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény az Alaptörvényben foglaltakon túl rögzíti, hogy a „Kormány a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter irányításával, a kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.” A törvényességi felügyeletet ellátó szerv pedig a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervének⁸⁸ a fővárosi, megyei kormányhivatalnak a Törvényességi Felügyeleti és Ellenőrzési Főosztálya.

A törvény ezt követően rendelkezik a törvényességi felügyelet céljáról, tárgyáról, eszközeiről és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról. A Mötv. kimondja, hogy „a

⁸⁵ 2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról 24. § (1) bek. kimondja, hogy a Kúria dönt helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról.

⁸⁶ Tilk Péter: i. m. 11. o.

⁸⁷ Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezései 28. cikk (3) bek.

⁸⁸ Magyarország Alaptörvény 17. cikk (3) bek.

kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásának a célja, hogy biztosítsa a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere (megyei közgyűlés elnöke), társulása, jegyzője (a továbbiakban: érintett) működésének jogszerűségét.”⁸⁹

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény a Mötv-hez hasonlóan szintén rögzítette, hogy a közigazgatási hivatal vezetője törvényességi ellenőrzési jogkörében vizsgálja, hogy a helyi önkormányzat szervezete, működése, döntései megfelelnek-e a jogszabályoknak,⁹⁰ azonban jogszabálysértés esetén nem tehetett közvetlen intézkedéseket az önkormányzatiság elvén működő testületek helyett. Ha az önkormányzat a határidő lejártáig sem tett eleget jogszabályból eredő kötelezettségének, vagy jogszabályellenes döntést hozott, akkor a kormányhivatal bírósági eljárást, ill. a képviselő-testületi ülés összehívását kezdeményezhette. Alkotmányosértő helyi önkormányzati rendelet esetén az Alkotmánybírósághoz fordulhatott felülvizsgálatért, ill. a rendelet megsemmisítéséért. Határozat esetén a fővárosi/megyei bíróság volt a törvénysértés megállapítására jogosult. A keresetnek nem volt halasztó hatálya, de a végrehajtás felfüggesztését lehetett kérni a bíróságtól. Jelenleg a törvényességi felügyelet gyakorlása esetén a kormányhivatal a felhívásban közölt határidő letelte után a fegyelmi eljárás egyéb eszközeinek alkalmazásáról mérlegelési jogkörében dönt, és a bírósági eljárás halasztó hatályú.⁹¹

A Mötv. a 132. §-ban sorolja fel a kormányhivatal rendelkezésére álló törvényességi felügyeleti eszközöket és határozza meg a felügyelet terjedelmét, amely jóval bővebb, mint a korábbi szabályozás által lehetővé tett instrumentumok köre. A törvényben rögzítetteket az 119/2012 (VI.26.) számú Kormányrendelet részletezi, amely a törvényességi felügyeleti eljárást két szakaszra bontja, úgymint vizsgálati, illetve intézkedési szakasz. Látható, hogy a módosítások következtében sem került a kormányhivatal által lefolytatott eljárás a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatálya alá, tehát az nem a közigazgatási (hatósági eljárás) általános szabályai szerint történik, mint például Ausztriában. A kormányrendelettel kapcsolatban megjegyzendő, hogy talán célszerűbb lett volna, ha az a Mötv. tárgyalt rendelkezéseivel együtt lép hatályba 2012. január 1-jén, nem pedig 2012. június 27-én.

A vizsgálati szakasz során a fővárosi és megyei kormányhivatal által lefolytatott vizsgálat a Mötv. 132. § (3)–(5) bekezdéseiben meghatározottakra (a továbbiakban: önkormányzati intézkedés) terjedhet ki.⁹² Ami az eljárás intézkedési szakaszát illeti, a kormányrendelet rögzíti, hogy a rendelkezése álló felügyeleti eszközök közül a kormányhivatal elsőként a törvényességi felhívást alkalmazhatja. Ha ez nem vezet eredményre, úgy más felügyeleti eszköz vehető igénybe, egyszerre akár több is.⁹³ Emellett a jogszabály meghatározza a kapcsolattartási módozatokat, amelyek lehetővé teszik – többek

⁸⁹ Mötv. 132. § (2) bek.

⁹⁰ 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról 98. § (3) bek.

⁹¹ Szakos Judit: Az államigazgatás középszintjének főbb strukturális változásai 2011 óta. (2012.10.17.) http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/2_2012/az_allamigazgatas_kozepszintjenek_fobb_strukturalis_valtozasai_2011_ota/#_edn1

⁹² 119/2012 (VI. 26.) Kormányrendelet a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól 1. § (2) bekezdés

⁹³ 119/2012 (VI. 26.) Kormányrendelet a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól 2. §

között – akár rövid szöveges üzenet, azaz sms formájában, akár hangkapcsolatot biztosító elektronikus eszköz, például a skype igénybevételével való kapcsolattartást is, amely megköveteli a megfelelő és korszerű informatikai rendszer kialakítását is.

A törvény által biztosított jogosítványok között indokolt különbséget tenni aszerint, hogy azok a kormányhivatal saját hatáskörben jogosítják bizonyos intézkedések megtételére, avagy csupán jelzési/kezdemenyezési lehetőséget biztosítanak a hivatal számára.

2.1. A kormányhivatal saját hatáskörébe tartozó felügyeleti eszközök

- *Az információkérési jog*

Az Ötv-ben nevesített információkérési jog tulajdonképpen szinte megegyezik az ellenőrzési jogviszony tartalmával, amely – mint ahogy e dolgozatban már kifejtésre került – nem más, mint információk szerzése az ellenőrzött szerv tevékenységéről és azok továbbítása.

A Mötv. is követi azt az elméleti tételt, miszerint az ellenőrzés a felügyelet részeleme: „a kormányhivatal a helyi önkormányzat feladat-és hatáskörébe tartozóan az érintettől információt, adatot kérhet, konzultációt kezdeményezhet, amelyeknek az érintett a megadott határidőn belül köteles eleget tenni.”⁹⁴

- *A törvényességi felhívás*

A törvényességi felhívás, amely korábban törvényességi észrevétel néven szerepelt a törvényben, a legklasszikusabb és a leggyakrabban alkalmazott felügyeleti eszköz. A Mötv. alapján: „ha a kormányhivatal jogszabálysértést észlel, a törvényességi felügyelet körében legalább harminc napos határidő tűzésével felhívja az érintettet annak megszüntetésére.”⁹⁵ A jogszabálysértéssel összefüggésben a törvényességi felhívás tárgya lehet jogszabálysértő vagy határidőben meg nem küldött, képviselő-testületi ülésről készült jegyzőkönyv, önkormányzati rendelet, önkormányzati határozat, jogalkotási-, határozathozatali- illetve feladat-ellátási kötelezettség elmulasztására szóló felhívás.

A kormányrendelet ezen túlmenően meghatározza a törvényességi felhívás minimumkellékeit, illetve a megállapítható határidők maximumát, amely jogszabálysértés esetén legfeljebb 60 nap, ami további 30 nappal meghosszabbítható, határozathozatali és feladat-ellátási kötelezettség elmulasztása esetén 45 nap (a határidő meghosszabbítására ebben az esetben nem ad lehetőséget a jogszabály). A kormányrendelet rögzíti azokat az esetköröket, amelyek a törvényességi felhívás eredménytelenségéhez vezetnek (az érintett határidőn belül nem intézkedett a jogszabálysértés megszüntetés iránt, az intézkedése a jogszabálysértés nem szüntette meg, esetleg újabbat idézett elő, stb.). Az elmúlt fél év gyakorlati tapasztalatai azt mutatják, hogy az önkormányzatok – egy-két kivétellel – eleget tesznek a kormányhivatal ilyen irányú jelzéseinek. A törvényességi felhívás jellegét tekintve tehát egy tipikusan segítő, helyreigazító eszköznek tekinthető.

⁹⁴ Mötv. 133. § (1) bek.

⁹⁵ Mötv. 134. § (1) bek.

- *A képviselő-testület ülésének összehívása*

A képviselő-testület ülésének összehívását a kormányhivatal kezdeményezheti, ha törvényességi kérdések képviselő-testület által történő megtárgyalása a helyi önkormányzat törvényes működésének biztosítása érdekében indokolt. Ha polgármester a javaslatnak 15 napon belül nem tesz eleget, a képviselő-testület ülését a kormányhivatal hívja össze. Az ülés során a kormányhivatal eltérhet a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában meghatározott szabályoktól.

Véleményem szerint az a lehetőség, hogy a kormányhivatal eltérhet az érintett önkormányzat SzMSz-ében foglaltaktól – immanens módon – magában hordozza azt az eshetőséget is, hogy az eltérés következtében akár teljesen meg is változhatnak a szabályzatnak az ülés menetére vonatkozó rendelkezései, amelynek következtében a kormányhivatal már-már meghatározó mértékű befolyást gyakorolhat a felügyelt önkormányzatra. Vagyis e rendelkezés a kormányhivatalt olyan jogosítványokkal ruházza fel, amelyek már meghaladják a felügyelet határait és az irányítás felé közelítenek.

- *A helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének pótlása*

Az alaptörvényi szabályozásnál kifejtetteken túl aggályosnak tekinthető a törvényi szabályozás hallgatása abban a kérdésben, hogy vajon a mulasztó önkormányzat képviselő-testülete javaslatokat tehetne-e a kormányhivatal vezetőjének a pótolni kívánt rendelet tárgyában.

Kiemelendő, hogy az önkormányzati rendeletekben az adott településre vonatkozó specifikumok jelennek meg, amelyeket az adott képviselő-testület bizonyosan jobban ismer, mint a kormány megbízott.⁹⁶ Ebből kifolyólag problémás az Mötv. ama rendelkezése, miszerint a pótolta rendelet módosítására és hatályon kívül helyezésére a helyi önkormányzat kizárólag a következő önkormányzati választást követően jogosult, ez idő alatt a módosításra a kormányhivatal vezetője jogosult.⁹⁷ Természetesen a szabályozásban el kellett kerülni annak a lehetőségét, hogy a kormányhivatal által megalkotott rendeletet, annak kihirdetését követően a képviselő-testület az egész pótlási folyamatot negligálva azonnal módosítsa vagy hatályon kívül helyezze, ugyanakkor a Mötv.-ben meghatározott időintervallumot hosszúnak találom. Mit tehet például a képviselő-testület akkor, ha kormányhivatal eljárásának következtében ugyan megszületik a helyi rendelet, de az nem egészen adekvát a helyi viszonyokat illetően? Ebben az esetben a képviselő-testületnek nincs más választása, mint várni a következő helyhatósági választásokig vagy kezdeményezni a rendelet módosítását a kormányhivatal vezetőjénél, bár e tekintetben a szabályozás nem egyértelmű. A jogalkotó akarata eme rendelkezés megalkotásakor nyilvánvalóan arra irányult, hogy a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztó önkormányzatot valamiképp szankcionálja, illetve megakadályozza azt, hogy az érintett képviselő-testület ellehetetlenítse a rendelet alkalmazhatóságát arra hivatkozva, hogy abban nem jelennek meg az adott településre vonatkozó sajátosságok. Mégis a törvényben rögzített „következő helyhatósági választásokig” kikötést életszerűtlennek ítélem, főként arra tekintettel, hogy 2014 októberét követően az

⁹⁶ Például: milyen intézmények működnek az adott településen, milyen intézmények alapítása szükséges

⁹⁷ Mötv. 138.§ (3) bekezdés

önkormányzati választási ciklus az eddigi négy évről öt évre emelkedik.⁹⁸ Ezen kívül előállhat az az eset is, hogy a helyhatósági választásokon egy új testületnek szavaznak bizalmat a település polgárai, vagyis a kormányhivatal által megalkotott rendelet módosítására – az előzőhöz képest - egy eszméjében és összetételében is más testület lesz jogosult.

Nem hagyható figyelmen kívül továbbá az a lehetőség sem – különösen napjaink törvényhozási dinamikáját tekintve – hogy például módosul a szociális törvény, ami alapján a helyi ellátásokról kellett volna rendeletet alkotni, és azt a kormányhivatal tette meg. Felvetődik a kérdés, hogy ilyen helyzetben módosítható a rendelet, hiszen törvényváltozáson alapul, vagy nem, mivel azt a kormányhivatal alkotta meg?

Az 119/2012 (VI.26.) számú kormányrendelet ugyan tartalmazza az önkormányzat módosítási kezdeményezésének szabályait, miszerint amennyiben a kormányhivatal a kezdeményezéssel nem ért egyet – indokolással ellátott – elutasító döntést hoz. Véleményem szerint jogszabályban kellene rögzíteni azokat az indokokat, amelyekre a módosítási kezdeményezés esetén az érintett képviselő-testület hivatkozhat. A szabályozás ilyen irányú kiegészítésével elkerülhetővé válna az indokolatlan kezdeményezés az önkormányzat, illetve az indokolatlan visszautasítás pedig a kormányhivatal részéről.

- *Törvényességi felügyeleti bírság*

A törvényességi felügyeleti bírság vadonatúj intézmény a Mötv.-ben, ugyanis korábban semmilyen formában nem létezett a törvényességi ellenőrzés területén. A kormányhivatal a helyi önkormányzattal szemben törvényességi felügyeleti bírságot állapíthat meg,

- ha a jegyző a kormányhivatal felhívása ellenére a megadott határidőn belül nem tesz eleget a jegyzőkönyv megküldési kötelezettségének;
- ha a polgármester, a jegyző határidőben nem tesz eleget a kormányhivatal információkérésre irányuló megkeresésének;
- ha a törvényszék megállapítja, hogy a helyi önkormányzat jogalkotási, határozathozatali, feladat-ellátási (közzolgáltatási) kötelezettségének nem tett eleget és a bíróság által tűzött határidő eredménytelenül eltelt;
- ha a kormányhivatal kezdeményezése alapján a képviselő-testület nem folytatja le határidőben a polgármester, valamint a polgármester a jegyző ellen a fegyelmi eljárást.⁹⁹

Azzal, hogy a törvényességi felügyeleti bírság természeténél fogva pénzbeli fizetési kötelezettséggel jár, pénzbüntetés jelleggel bír, azonban már kisebb súlyú szabálytalanságoknál is alkalmazható¹⁰⁰, mint például a jegyzőkönyv-megküldési kötelezettség határidőben való nem teljesítése. A jegyző e kötelezettségével összefüggésben kell megemlíteni, hogy a jegyzőnek ezentúl papír alapon egy eredeti példányban és elektronikus formában, elektronikus levél útján, vagy elektronikus úton, minősített

⁹⁸ Magyarország Alaptörvénye 35. cikk (2) bek.

⁹⁹ Mötv. 141. § (1) bek.

¹⁰⁰ Balogh Zoltánné: Lehet-e büntetni a törvénytisztelő önkormányzatot. (2012.10.17.)
<http://www.jegyzo.hu/index.php?oldal=egycikk&id=2320>

elektronikus aláírással ellátva kell megküldenie a jegyzőkönyvet a kormányhivatalnak az ülést követő 15 napon belül.¹⁰¹

A törvényalkotó meghatározza a bírság mértékének minimumát, amely a köztisztviselői illetményalap (38.650 Ft.), illetve maximumát, amely ennek tízszerese. A bírság kiszabásánál figyelemmel kell lenni a képviselő-testület teherbíró képességére, a mulasztás súlyára, és arra, hogy korábban került-e már sor bírság kiszabására az érintett képviselő-testülettel szemben. A törvény a polgármesternek lehetőséget biztosít arra, hogy méltányossági kérelmet terjesszen elő, amelynek alapján a kormányhivatal jogosult a bírságot annak legkisebb összegéig mérsékelni. A kormányhivatal a bírságot adott kötelezettség ismételt megszegése esetén újra kiszabhatja, kivéve, ha az érintett önkormányzat a bírságot megállapító határozat bírósági felülvizsgálatát kérte¹⁰² a döntés közlésétől számított 15 napon belül a törvényszéknél, azaz a Mötv. jogorvoslati jogot is biztosít az önkormányzat számára. A bírságot megállapító döntésre a Ket. szabályait megfelelően alkalmazni kell, azzal, hogy a törvényszék a kormányhivatal döntését megváltoztathatja, de a hivatal új eljárás lefolytatására nem kötelezhető.¹⁰³

Álláspontom szerint – tekintettel az önkormányzatok jelenlegi gazdasági helyzetére – a törvényességi felügyeleti bírság jelenti a legsúlyosabb következményt a felügyeleti eszközök közül, éppen emiatt hatékonysága is megkérdőjelezhető.¹⁰⁴ Nyilvánvalóan a törvényalkotó célja eme új felügyeleti eszköz bevezetésével az volt, hogy az önkormányzatok működése megmaradjon a törvényesség keretei között. Ugyanakkor nem számolt azzal, hogy egyfelől a minimum pénzbírság kiszabása egy nagyobb önkormányzat esetén nem lenne visszatartó erejű, másfelől a bírságolási maximum egy kisebb önkormányzat esetén likviditási gondokat jelenthetne. Emiatt tulajdonképpen nem várható a bírság eredményes alkalmazása. A gyakorlatban eddig még nem került sor a bírság eszközének igénybe vételére, ennek részint oka, hogy az érintettek általában eleget tesznek a törvényességi felhívásban foglaltaknak, részint azonban az, hogy a kormányhivatal is igyekszik elkerülni a bírság kiszabását annak érdekében, hogy ne terhelje az amúgy is eladósodott önkormányzatokat, hiszen a bírság nem a törvénysértésért felelős személyt, hanem az önkormányzatot sújtja.

A Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége a helyi önkormányzatokról szóló törvényjavaslattal kapcsolatos módosító javaslataiban indítványozta a törvényességi felügyeleti bírság törlését a következő indokolással: „a kormányhivatal egyéb eszközrendszere elég a hatásos felügyeleti munkához, indokolatlan a felügyeleti bírsággal való fenyegetés.”¹⁰⁵

¹⁰¹ 23/2012. (IV. 25.) KIM rendelet az önkormányzati rendeleteknek és jegyzőkönyveknek a fővárosi és megyei kormányhivatalok részére történő megküldésének rendjéről 2. §

¹⁰² 119/2012 (VI. 26.) Kormányrendelet a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól 15. (2)-(3)-(4) bek.

¹⁰³ Mötv. 141. § (5)-(6)-(7) bek.

¹⁰⁴ Jelenleg az önkormányzatok bankokkal szembeni adósságállománya 1000 mrd Ft.-ra tehető, amely fele-fele részben oszlik meg a hitelek és a kötvények között.

¹⁰⁵ TÖOSZ módosító javaslatok a helyi önkormányzatokról szóló T/486. számú törvényjavaslattal kapcsolatban 14. sz. módosító javaslat

2.2. A Kormányhivatal kezdeményezési jogosítványai

- *Önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközése esetére alkotmánybírósági felülvizsgálat kezdeményezése*

A 2012-es évig az önkormányzati rendeletek alkotmányossági és törvényességi szempontú vizsgálatát az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) látta el. Az Alaptörvény, az új alkotmánybírósági törvény (a továbbiakban: Abtv.) és a Bszi. hatályba lépésével azonban csak az alkotmányossági kontroll maradt az AB hatáskörében, a törvényességi szempontú vizsgálat átkerült a Kúria önkormányzati tanácsához.

E reform következtében a helyi rendeletek alkotmányossági ellenőrzésére csak kivételes esetekben kerülhet sor. Egyfelől, ha a bíró a bírósági eljárás során úgy ítéli meg, hogy az alkalmazott önkormányzati rendelet alaptörvény-ellenes és kezdeményezi az AB eljárását. Másfelől, ha az, akire nézve a rendelet alaptörvény-ellenes szabályt tartalmaz, alkotmányjogi panasz keretében megtámadja. Ez a szituáció gyakrabban előfordulhat, mint az elsőként említett eset, ám az alkotmányjogi panasz-eljárás viszonylagos ismeretlensége és az indítványozás korlátozott volta¹⁰⁶ miatt valószínűleg ez az eshetőség sem lesz rendszeres. Végül a harmadik esetkör a Mötv. 136. § (1) bekezdése szabályozza: „Amennyiben az önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközik a kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter útján kezdeményezi a Kormánynál az önkormányzati rendelet alkotmánybírósági felülvizsgálatának indítványozását.” Vélhetően ez sem lesz gyakori, mivel a kormányhivatal az ismertetett szabályozás alapján nem fordulhat közvetlenül az AB-hoz. A rendelet felülvizsgálata nem törvény-, hanem alaptörvény-ellenesség esetén, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter útján, az Abtv.-ben meghatározott követelményeknek megfelelő indítvány tervezetének megküldésével egyidejűleg kezdeményezhető a Kormánynál az önkormányzati rendelet alkotmánybírósági kontrolljának indítványozása. Ez önmagában sem tűnik olyan lehetőségnek, ami vonzó a kormányhivatal számára, de az is nehezen képzelhető el, hogy a kormányülés napirendi pontjai között helyi szabályok AB előtti megtámadásának eldöntése túl gyakran szerepeljen.¹⁰⁷

- *Önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangja bírósági felülvizsgálatának kezdeményezése*

Amint az előzőekben is említésre került a 2012-es évtől az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálata – amelynek kezdeményezésére kizárólag a kormányhivatal jogosult – a Kúria hatáskörébe tartozik.

Véleményem szerint ez a reguláció pozitív novumaként érzékelhető azért, mert a helyi önkormányzatok által alkotott normatív aktusok felülvizsgálata inkább tény-, mint alapjogi bíráskodás, hiszen a hatáskör alapja az AB esetén az alaptörvény-ellenesség kimondása, míg a Kúria csupán a törvénysértés reparálására jogosult, és az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése törvénysértésnek minősíthető. Európa nyugati részén, például

¹⁰⁶ Lásd: 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról 30. § (1) bek.

¹⁰⁷ Tilk Péter: Változások az önkormányzati jogalkotás törvényességének biztosításában (2012.10.17.)
<http://www.jegyzo.hu/index.php?oldal=egycikk&id=2322>

Franciaországban vagy Olaszországban az önkormányzati rendeletek törvényességi szempontú ellenőrzését kizárólag a közigazgatási bíraskodást ellátó szervek végzik. Ugyanakkor problematikus lehet a hatáskörmegosztással összefüggésben, ha a felülvizsgálat során alapjogi sérelem fennálltának a lehetősége is felmerül. Erről a Kúria nem dönthet, hiszen az alaptörvény-ellenesség vizsgálata az AB monopóliuma, ha megteszi, akkor lényegében hatáskörelvonásról van szó.

A korábbi szabályozás hiányosságát pótolandó a felülvizsgálattal kapcsolatosan határidők is megállapításra kerültek. A Kúria önkormányzati tanácsának részére a Bszi. írja azt elő, hogy a kormányhivatal indítványának beérkezésétől számított 90 napon belül hozza meg határozatát, amely határidő 30 nappal meghosszabbodhat, ha személyes meghallgatásra van szükség.¹⁰⁸ Azaz a Kúria döntése három, de legfeljebb négy hónapon belül megszületik.

A kormányhivatal szintén a Kúriánál kezdeményezheti a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását, amennyiben az önkormányzat e kötelezettségének nem tett eleget. A Mötv. mindkét esetben rögzíti a bírósági indítvány tartalmi elemeit.

- *Önkormányzati határozat elleni bírósági eljárás kezdeményezési jog*

A kormányhivatal az önkormányzat döntései felett gyakorol törvényességi felügyeletet. Az önkormányzat döntései azonban nemcsak rendeletek¹⁰⁹, hanem határozatok (egyedi és normatív aktusok) formájában is megjelenhetnek.

Ennek megfelelően a Mötv. 139. §-ában felhatalmazza a kormányhivatalt arra, hogy az önkormányzati határozat felülvizsgálatát kezdeményezze a bíróságnál. Ebben az esetben az új Ötv. eljáró bírósággént a törvényszéket nevesíti. Azonban e hatáskört a 2013. január 1-jével felálló közigazgatási és munkaügyi bíróságok veszik át.

3. A törvényességi felügyelet hatóköre

A törvényességi felügyelet – a korábbi törvényességi ellenőrzéshez hasonlóan – nem korlátok nélküli. A Mötv. 132. § (4) bekezdésében kimondja, hogy a törvényességi felügyeleti eljárás nem terjed ki a helyi önkormányzat és szervei által hozott határozatokra:

- amelyek alapján munkaügyi vitának vagy közszolgálati jogviszonyból származó vitának vagy
- jogszabályban meghatározott bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye,
- amelyet a képviselő-testület mérlegelési jogkörében hozott, a mérlegelési jogkörben hozott döntések esetében a kormányhivatal kizárólag a döntéshozatali eljárás jogszerűségét vizsgálhatja.

A felügyeleti eljárás azonban kiterjed a fent említett határozatokra, amennyiben a kormányhivatal a helyi önkormányzat szervezetének, működésének, döntéshozatali eljárásának jogszerűségét vizsgálja, továbbá azon határozatokra is, amelyek esetén

¹⁰⁸ Bszi. 54. §

¹⁰⁹ Önkormányzati rendeletet kizárólag a képviselő-testület alkothat, azaz a rendeletalkotás az át nem ruházható hatáskörök közé tartozik.

jogszabályban meghatározott bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye, ha a határozat a munkavállaló javára történő jogszabálysértést tartalmaz.

Önkormányzati határozatot, a törvényi kivételek figyelembevételével, azonban nemcsak a képviselő-testület hozhat, ugyanis bizonyos hatásköreit – a Mötv. 42. §-ában foglaltak kivételével – átruházhatja a polgármesterre, a bizottságára, a részönkormányzat testületére, a jegyzőre, és a társulására.¹¹⁰ Nyilvánvalóan a törvényességi felügyeleti eljárás ebben az esetben annak a szervnek a tevékenységére terjed ki, amelyre az adott hatáskört átruházták. Ugyanakkor megjegyzendő, hogyha az adott szerv például a törvényességi felhívásban foglaltaknak nem tesz eleget, a kiszabható törvényességi felügyeleti bírság az önkormányzatot sújtja. E szabály érvényesül akkor is, ha az önkormányzat a törvényen alapuló feladat-ellátási kötelezettségét átruházza valamely szervére és e szerv a feladat teljesítését elmulasztja. Itt szintén érvényesül az állami felügyelet, hiszen a közszolgáltatás ellátása mindig kötelező feladatnak minősül az önkormányzatoknál, viszont az önként vállalt feladatok nem tartoznak e körbe, hiszen ezeknél nem közszolgáltatási feladat ellátásáról van szó.

Az önkormányzati működés törvényességi felügyelete nem terjed ki arra a Mötv. 18. §-ának (1) bekezdésében szabályozott esetre, ha a törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet államigazgatási feladat- és hatáskört állapít meg a polgármester, főpolgármester, a jegyző és a megyei közgyűlés elnöke számára, és az érintett az ebből fakadó kötelezettségének nem tesz eleget. Ebben az esetben az érintett mint quasi államigazgatási szerv jár el, és ebbéli minőségében szegi meg kötelezettségét vagy mulasztja el feladatát. Ez az eset pedig nem más, mint, amit a jogtudomány úgy nevez, hogy a közigazgatás hallgatása (*silence de l'administration*). Ilyenkor a kormányhivatal felügyeleti szervként felszólít, bírságot szab ki, esetleg más azonos hatáskörű szervet jelöl ki a kötelezettség teljesítésére, de nem az önkormányzati működés törvényességi felügyelete, hanem az államigazgatási feladat hierarchikus kontrolljának keretében.

¹¹⁰ Mötv. 41. § (3)-(4) bek.

Záró gondolatok de lege lata és de lege ferenda

Az Alaptörvény által intézményesített és a Mötv.-ben részletezett törvényességi felügyelet tükrözi az önkormányzati rendszer átalakítása során követett koncepciót, amely kétségtől az állami hatáskifejtés erősödését, illetve a centralizációt helyezi a középpontba.

Vitathatatlan, hogy alapvető állampolgári, alkotmányos és a jogállamiságból fakadó érdekek fűződnek az önkormányzatok törvényes működéséhez. Ebből következően, végső soron a jogállamiság egészét is kedvezőtlenül befolyásolja, amennyiben a kontroll eszközei nem megfelelően működnek. Ugyanakkor a törvényességi felügyelet még a megfelelő garanciák mellett sem eredményezheti az önkormányzati autonómiába történő túlzott beavatkozást¹¹¹, ennek azonban feltétele, hogy a beavatkozást biztosító feltételrendszer és annak elemei ellentmondásmentesen legyenek „összezsírozva”. Bár a korábbi szakirodalmi álláspontok inkább a segítő és támogató felügyelet megvalósítását szorgalmazták, a hatályos szabályozás inkább represszív és helyettesítő jelleget fejez ki.

Zavaros a törvényi szóhasználat, mivel Magyarország Alaptörvényének Indokolása nem tesz különbséget az ellenőrzés és a felügyelet fogalma között, miközben a Mötv. figyelembe veszi azt az elméleti tételt, miszerint az ellenőrzés a felügyelet részeleme. Mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás szempontjából szükséges lenne a jogszabályok közötti harmonizáció, amelyhez hozzájárulna a generális jellegű szabályozás a felügyelet jelentéstartalmát illetően. Ezáltal talán elkerülhetővé válna az is, hogy felügyelet címszó alatt kerüljenek szabályozásra olyan eszközök, amelyek már „súrolják” az irányítás határait.

Az új szabályozás lehetőséget biztosít az aktuspótlásra a felügyeletet ellátó szerv (kormányhivatal) számára, vagyis egy olyan jogosítványt „ad” a kontrollt gyakorló szerv kezébe, amely módot ad a törvénysértés közvetlen orvoslására is. Mindemellett nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a rendelpótlás nem tartozik a kormányhivatal elsődleges tevékenységi körébe, erre megfelelő szakapparátus sem áll rendelkezésére. Éppen ezért indokolt lenne a felügyeleti munkába ún. szakmai csoportok bevonása, amelyek többek között biztosítanák a szakmaiságot, ami példának okáért egy költségvetési rendelet megalkotásához elengedhetetlen. Továbbá szintén az aktuspótlással összefüggésben említtem dolgozatomban azt is, hogy a kormányhivatal által megalkotott rendeletre vonatkozóan a képviselő-testület módosítására vonatkozó kezdeményezéseinek hivatkozási alapját jogszabálynak kellene rögzítenie, hiszen így elejét lehetne venni annak, hogy a képviselő-testület indokolatlanul kérje, a kormányhivatal pedig megfelelő indok nélkül visszautasítsa a rendelet módosítását.

Ami a felügyeleti bírságot illeti, célszerűbb lenne, ha ugyan a törvény a bírság alanyaként az önkormányzatot nevezné meg, de kötelezően előírná a bírság összegének szerven belüli áterhelését a törvénysértésért felelős személyre, magát. Ezáltal növelhető lenne ugyanis a bírság hatékonysága, mivel nem eredményezne likviditási gondokat az önkormányzatoknál, illetve visszatartó ereje is fokozható lenne, hiszen a képviselő-testület tagjai személyes vagyonukra sokkal inkább ügyelnek.

¹¹¹ Dubecz Károlyi Éva: A helyi önkormányzatok állami ellenőrzéséről (2012.10.18.)
<http://www.tiszanet.hu/kozig/Honlap2001-11-18/Cikk2.htm>

Az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangja bírósági felülvizsgálatának vonatkozásában, célszerűbb lenne a két fórum között a következő mechanizmust alkalmazni: alapjogi sérelem veszélye esetén a rendeletet az AB-nak megküldeni, ő határoz erről, majd a rendeletet jogszabály-ellenesség vizsgálata céljából megküldi a Kúriának. Ez nem jelente jelentős többletterhet az AB számára, mert évente kb. 10-15 ilyen eset merül fel.

Végül, de nem utolsó sorban indokolt lenne megfontolni – angol mintára – az önkormányzati ombudsman intézményének bevezetését, amely lehetővé tenné olyan állampolgári (nem alapjogi) sérelmek kivizsgálását, amelyet valamely önkormányzati döntés okozott.

A lényeg azonban az –Zsuffa István szavaival élve –, „hogy a demokráciával ellentétes hierarchikus elemeket kikapcsolva találjuk meg azokat a törvényes és a jogállamisággal összeegyeztethető módszereket, amelyek biztosítják, hogy a közigazgatáson belül is egy megfelelően működő törvényességi és szakmai kontroll érvényesüljön”.

Irodalomjegyzék

Könyv/ monográfia

- Csefkó Ferenc (Szerk.): Önkormányzati iránytű. Új Historica Kiadó, Villány 2000
- Fazekas Mariann – Ficzer Lajos (Szerk.): Magyar Közigazgatási Jog – Általános rész. Osiris Kiadó, Budapest 2006
- Kaltenbach Jenő: Az önkormányzati felügyelet. Universum Kiadó, Szeged 1991
- Madarász Tibor: Államigazgatási Jog - Általános rész. Budapest 1975
- Magyar Kormányprogramok 2. kötet 1867-2002: Antall József Kormánya. Magyar Hivatalos Közlönykiadó 2004
- Magyar Zoltán: Magyar Közigazgatás. Budapest 1942
- Szamel Lajos: Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1957
- Szamel Lajos: Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái. Budapest 1963

Folyóiratcikk

- Bekényi József: Megújult a magyar önkormányzati rendszer. Jegyző és Közigazgatás 2012. 1. sz.
- Ivancsics Imre: A helyi és kisebbségi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzésről. JURA 2009. 1. sz.
- Tilk Péter: Gondolatok a kormányhivatalok vezetőinek önkormányzati rendeletalkotásra vonatkozó (pótlási) hatásköréről. Új Magyar Közigazgatás 2011. 8. sz.
- A települési önkormányzatokról szóló törvényi szabályozás koncepciója. Magyar Közigazgatás 1990. 3. sz.

Könyvfejezet, tanulmánykötetben megjelent írás

- Árva Zsuzsanna: A törvényességi ellenőrzés és felügyelet egyes elméleti kérdései. In: Madai Sándor (Szerk.): Generatio Regenerationis. Ünnepi tanulmányok a debreceni jogi kar újraalapításának 15. évfordulójára. Debrecen 2011
- Bencsik András: A francia önkormányzati rendszer. In: Fábián Adrián (Szerk.): Válogatott európai önkormányzati modellek. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2012
- Bencsik András: Az angol önkormányzati rendszer. In: Fábián Adrián (Szerk.): Válogatott európai önkormányzati modellek. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2012
- Bércesi Ferenc: A törvényességi ellenőrzés hiányának hatásai. In: Fábián Adrián (szerk.): A jegyző helye és szerepe a magyar közigazgatásban. A „Jövő Közigazgatásáért” Alapítvány, Pécs 2010
- Fábián Adrián: A német önkormányzati rendszer vázlata különös tekintettel Bajorországra. In: Fábián Adrián (Szerk.): Válogatott európai önkormányzati modellek. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2012

- Fábián Adrián: Segíthet-e az önkormányzati korrupció visszaszorításában a törvényességi ellenőrzés? In: Csefkó Ferenc – Horváth Csaba (Szerk.): Politika és korrupció. Pécs 2010
- Hoffmann István: Németország közigazgatása. In: Lőrincz Lajos (szerk.): Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatási jog. Unió Kiadó, Budapest 2006
- Ivancsics Imre – Fábián Adrián: A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályok az Alaptörvényben. In: Drinóczi Tímea (Szerk.): Magyarország új alkotmányossága. PTE ÁJK, Pécs 2011
- Ivancsics Imre: A helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése. In: Chronowski Nóra – Petrétei József (Szerk.): Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára. PTE ÁJK, Pécs 2010
- Kilényi Géza: A közigazgatás törvényességének garancia-rendszere. In: Csefkó Ferenc (Szerk.): Szamel Lajos Tudományos Emlékülés. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2000
- Kiss László: Az irányítás és a felügyelet időszerű kérdései a közigazgatásban. In: Fogarasi József (Szerk.): Az irányítás és a felügyelet közigazgatási dilemmái. UNIÓ Kiadó, Budapest 1994
- Rácz Attila: A közigazgatás törvényességének követelményei. In: Csefkó Ferenc (Szerk.): Szamel Lajos Tudományos Emlékülés. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2000
- Sátori János: Az ügyészi törvényességi felügyelet a közigazgatásban. In: Fogarasi József (Szerk.): A közigazgatás és ellenőrzése. UNIÓ Kiadó, Budapest 1995
- Sükösd Ferenc: A törvényesség erősítésének intézményi keretei. In: Csefkó Ferenc (Szerk.): Szamel Lajos Tudományos Emlékülés. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2000.
- Torma András: Adalékok a kontroll és közigazgatás kapcsolatához. In: Fogarasi József (Szerk.): A közigazgatás és ellenőrzése. UNIÓ Kiadó, Budapest 1995

Internetes forrás

- Balogh Zoltánné: Lehet-e büntetni a törvénytisztelő önkormányzatot (2012.10.17.)
<http://www.jegyzo.hu/index.php?oldal=egycikk&id=2320>
- Bujdosó Sándor: A magyar önkormányzati rendszer jellemzői, átalakulása (2012. 03. 07.)
<http://www.helyinfo.hu/domain2/files/modules/module15/2500A419AC4623E7.pdf>
- Dubeczné Károlyi Éva: A helyi önkormányzatok állami ellenőrzéséről (2012.10.18.)
<http://www.tiszanet.hu/kozig/Honlap2001-11-18/Cikk2.htm>
- EncyclopédieUniversalis: PRÉFET, France (2012. 10. 08.)
<http://www.universalis.fr/encyclopedie/prefet-france/>
- Irányítás, felügyelet, ellenőrzés a közigazgatásban (2012. 10. 04.)
http://www.uni-miskolc.hu/~wwwwallin/kozig/hirek/altalanos_resz/iranyitas.pdf
- Koi Gyula: Az EU tagállamainak önkormányzatai (2012. 10. 10.)

http://ktk.uninke.hu/downloads/tanszekek/alkotmanyjogi_tanszek/letoltesek/2.eloadas.pdf

- Magyar Néprajzi Lexikon (2012. 10. 09.)
<http://mek.oszk.hu/02100/02115/html/3-929.html>
- Szakos Judit: Az államigazgatás középszintjének strukturális változásai 2011 óta. (2012.10.17.)
http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/2_2012/az_allamigazgatas_kozepszintjének_főbb_strukturalis_valtozasai_2011_óta/#_edn11
- Tilk Péter: Változások az önkormányzati jogalkotás törvényességének biztosításában (2012.10.17.)
<http://www.jegyzo.hu/index.php?oldal=egycikk&id=2322>
- Vass György: Tizenöt esztendősek a helyi önkormányzatok (2012. 09. 06.)
http://epa.oszk.hu/01300/01306/00031/dr_vass.htm

Kéziratok, előadások

- Bencsik András: Előadás - Közigazgatási Mesterszak. Pécs 2012
- Bércesi Ferenc – Ivancsics Imre: Önálló ellenőrzési fajták a közigazgatásban. PTE ÁJK, Pécs 2001

Jogforrások

- Magyarország Alaptörvénye
- Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezései
- 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról
- 1871. évi XVIII. törvény a községek rendezéséről
- 1886. évi XXII. törvénycikk a községekről
- 1950. évi I. törvény a helyi tanácsokról
- 1954. évi X. törvény a tanácsokról
- 1971. évi I. törvény a tanácsokról
- 1972. évi V. törvény a Magyar Köztársaság ügyészségéről
- Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions
- 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
- 1990. évi XC. törvény a köztársasági megbízott jogállásáról, hivataláról és egyes feladatairól
- 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről
- 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról
- 2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról
- 2011. évi CLXIII. törvény az ügyészségről
- 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

- 23/2012. (IV. 25.) KIM rendelet az önkormányzati rendeleteknek és jegyzőkönyveknek a fővárosi és megyei kormányhivatalok részére történő megküldésének rendjéről
- 119/2012 (VI. 26.) Kormányrendelet a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól

Lexikon

- A Magyar Nyelv Értelmező Szótára. Budapest 1980
- Állam- és Jogtudományi Enciklopédia. Budapest 1980
- Gérard Cornu: Vocabulaire Juridique. Presse Universitaire de France Paris 1987