

A helyi önkormányzatok felügyeleti rendszere

Avagy a fejlődés vagy visszaesés évei következnek?

„Jelige: Holdpenge”

Tartalom

1. Bevezetés	2
2. Elméleti alapok	4
3. Nemzetközi szintér	12
4. Törvényességi felügyelet és ellenőrzés intézményének összevetése	17
5. Törvényességi felügyelet célja, magyar szabályozása és a gyakorlati megvalósulása, pozitív és negatív tapasztalatok	19
<i>A.) A törvényességi felügyelet jogintézményének jogi alapja, célja és általános szabályozása</i>	19
<i>B.) Törvényességi felügyelet intézményének részlet szabályai a 119/2012. (VI.26.) Korm. r. alapján, s ezzel kapcsolatos lehetséges szabályozatlanságok, jövőbeli aggályok</i>	21
<i>i. A törvényességi felügyeleti eljárás vizsgálati szakasza</i>	21
<i>ii. Törvényességi felügyeleti eljárás intézkedési szakasza</i>	21
<i>iii. Információkérési és javaslattételi jogról</i>	24
<i>iv. Kapcsolattartás és határidő számítás a törvényességi felügyeleti eljárás során</i>	24
<i>A törvényességi felügyeleti eszközök részletes szabályozása az irányadó jogszabályokban</i>	26
<i>v. Törvényességi felhívás</i>	26
<i>vi. A képviselő testület ülésének összehívása</i>	28
<i>vii. Az helyi önkormányzati rendelet AB és Kúria általi felülvizsgálatának kezdeményezése</i>	29
<i>viii. Az önkormányzati határozat elleni bírósági eljárás kezdeményezésének joga</i>	30
<i>ix. A helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztása és pótlása (aktuspótlás)</i>	31
<i>x. Az önkormányzati határozat hozatali és feladat-ellátási kötelezettség elmulasztása (és pótlása)</i>	33
<i>xi. Törvényességi felügyeleti bírság megállapítása</i>	33
<i>xii. A képviselő testület felosztatásának kezdeményezése és a központi költségvetésből járó támogatás meghatározott részét érintő visszavonásának kezdeményezése</i>	35
<i>C.) A törvényességi felügyelet gyakorlati szempontból és konklúziók</i>	36
6. Jegyzetek	39
<i>A.) Felhasznált Irodalom</i>	39
<i>B.) Hivatkozott Jogszabályok</i>	40

1. Bevezetés:

A magyar civil közigazgatás – a rendészeti közigazgatás mellett, amelyben a rendvédelmi szervek helyezkednek el – egy kétpólusú rendszert alkot. A magyar közigazgatási „mérleg” egyik oldalán az államigazgatás, míg másik oldalán a helyi önkormányzati igazgatás található. Fontos megemlíteni, hogy e rendszer – emellett nem elfeledkezve a rendvédelmi igazgatásról – alkotja a végrehajtó hatalmat Magyarországon, melynek változásai, reformjai és folytonos formálódása egy kimeríthetetlen téma a közigazgatás iránt érdeklődők számára.

Fontos viszont megemlíteni, hogy Magyarországon a civil közigazgatás e két alrendszere között számtalan és sokszínű kapcsolat, kontaktus van, amelyek egyik fontos területének tekinthetjük a törvényességi felügyelet kérdéskörét. A magyar rendszer sajátossága, hogy e kétpólusosság nem egy folyamatos történelmi fejlődés eredményeként alakult ki, hanem a rendszerváltás sajátossága, emellett még a két alrendszer közötti normatív kapcsolatot is (mind a törvényességi ellenőrzés, mind a törvényességi felügyelet tekintetében) sajátos magyar szabályozással rendezik. E gyors és hirtelen váltás oka, hogy Magyarország, mint a volt Szovjetunióval szövetséges szocialista népköztársaság, eredetileg egyetlen alá-főlé rendeltségi viszonyral rendelkező végrehajtó hatalmi ággal bírt, amely központi – területi, illetve helyi tanácsokra oszlott. Ennek megfelelően nem volt idő arra, hogy a rendszerváltást követően több tíz vagy száz év alatt alakuljon ki a demokratikus jogállam önkormányzati ága, hanem egy előre megtervezett, gyors és szándékos fejlődés eredményeként pár év alatt kellett létrehozni a nyugati államokéhoz hasonló közigazgatási modellt. Így a két alrendszer között, a neoliberális államfejlődést jellemző jogalkotói felfogás, valamint a szocialista államfejlődés negatív tapasztalatai következtében egy szándékosan „laza” kapcsolat alakult ki a törvényességi ellenőrzés tekintetében, ám ez a felfogás ez év elején megváltozott.

Véleményem szerint jelen év változásait nem tekinthetjük rutinszerűnek, mivel az önkormányzati autonómiát is érintő változásokról beszélhetünk. A változás lényege abban ragadható meg, hogy megváltozott az önkormányzatok jogi szabályozásának köre az új Mötv. és az Alaptörvény rendelkezései alapján. A változás abban áll, hogy az állam a rendszerváltástól 2011. év végéig az önkormányzatokról, mint önálló államhatalmi ágról beszélt. Az Mötv. preambuluma ennek „ellentmondva” a következőt állapítja meg az Alaptörvényben foglalt koncepció alapján: *„A helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként hozzájárulnak az Alaptörvényben foglalt államcélok*

megvalósításához, elősegítik a jogszabályi kötelezettségek teljesítését.” Ez esetben tehát a jogi háttérben bekövetkezett szemléletváltás indokolhatta a kormányhivatalok és a helyi önkormányzatok közötti viszony átalakítását is, amely így a törvényességi ellenőrzés törvényességi felügyeletre való módosítását (és a pénzügyi felügyelet kialakítását) tette szükségessé, amelyet – előbbi – célokom a dolgozatomban részletesebben vizsgálni. Fontos megemlíteni, hogy a helyi önkormányzatokkal való ilyen típusú kapcsolat általánosnak mondható a nemzetközi tapasztalatok szerint. Ám a magyar törvényességi felügyelet is egyedi, mivel példanélkülinek mondható az aktuspótlás lehetősége, ám a felfüggesztést, mint klasszikus felügyeleti eszközt nem foglalja magában.

Ennek megfelelően dolgozatomban és vizsgálódásomban szempontjából kiemelném az irányítás – felügyelet – ellenőrzés fogalmi „triászát”, amelyet a későbbiekben részletesebben vizsgállok. Már az *Alaptörvény 32. cikkének 4. bekezdése* alapján is elmondhatjuk, hogy a 2012.-es év kezdetétől már nem törvényességi ellenőrzést gyakorol az illetékes fővárosi, vagy megyei kormányhivatal az önkormányzatok felett, hanem törvényességi felügyeletet. Mellékesen megjegyezném, hogy véleményem szerint ez az önkormányzati autonómia csökkenését jelenti. Ezt követően fontosnak tartom a törvényességi felügyelet kapcsolatát tisztázni a megváltozott állam és közigazgatás-felfogással. Ezután röviden említést teszek a nemzetközi Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában foglalt követelményekről, és ennek megfelelően a más államokban elfogadott önkormányzati modellek tekintetében uralkodó neoliberális és konzervatív államfejlődésre térek ki, végül pedig a magyarországi viszonyokat teszem vizsgálódásom tárgyává. Röviden összehasonlítom a törvényességi ellenőrzés és felügyelet intézményét, majd a törvényességi felügyelet célját, törvényi szabályozását, és gyakorlati tapasztalatait fejtem ki a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Törvényességi és Felügyeleti Osztályánál tapasztaltak szerint, az általam levont konklúziók kifejtésével.

2. Elméleti alapok¹

Még mielőtt a dolgozat témájának érdemi tárgyalásába kezdenék, szükségesnek tartom tárgyalni az elméleti alapokat: az irányítás – felügyelet – ellenőrzés keretében, amelyet kiegészíték gyakorlati példákkal. Elrugaszkodva az elmélettől, fontosnak érzem a fogalmak – így különösen a törvényességi ellenőrzés (továbbiakban: t. ellenőrzés) és törvényességi felügyelet (továbbiakban: t. felügyelet) – elemzését a jogintézményekhez biztosított eszközökkel, valamint ezek csoportosításával kiegészíteni. Végző soron összegezném, hogy az általam elemzett fogalmak hogyan viszonyulnak a megváltozott állam és közigazgatás-felfogáshoz.

Elsőként fontosnak tartom vizsgálat alá venni az **irányítás** fogalmát, amely hierarchikus viszonyban lévő szervek között jellemzi a közigazgatás működését, s ennek során az aszimmetrikus, azaz alá-fölérendelt kapcsolatban lévő szervek között bír jelentőséggel. Ezáltal előtérbe kerülhet az irányítás szociológiai fogalma is, amely kimondja: *„a hierarchiában magasabban lévő irányító szerv meghatározó befolyást gyakorol az irányított szerv működési viszonyai felett. Jogi értelemben az irányítás azokat a jogi eszközöket foglalja magába, melyeken keresztül ez a meghatározó befolyás legális módon megvalósulhat.”*² Az irányításra közigazgatásunkban is létezik, megfelelő példa erre: a KIM és a fővárosi és megyei kormányhivatalok „kapcsolata”, mely során a KIM vezetője normatív utasításokat bocsáthat ki, amelyet figyelembe véve kell eljárniuk a kormányhivataloknak konkrét esetekben. Jogelméleti és gyakorlati szempontból, az irányítás eszköze lehet – a példától elvonatkoztatva – a **normatív tartalmú jogszabályok, a közjogi szervezet szabályzó eszközök** (pl.: normatív határozat és normatív utasítás) valamint az **egyedi tartalmú eszközök** úgy, „mint az utasítási jog, az alárendelt szervre vonatkozó különböző döntési jogkörök, (pl. vezető kinevezése, felmentése, a költségvetés meghatározása stb.), az irányított szerv által hozott döntések felülvizsgálatának a joga (aktus-felülvizsgálati jog), az irányított szerv működésének ellenőrzése.”³

Az irányítás, felügyelet és ellenőrzés jogi fogalmak „kéz a kézben járnak”, ezért az irányítás fogalmának tisztázását követően, fontosnak érzem tisztázni a **felügyelet** jogelméleti fogalmát is, amelyből végző soron az ellenőrzéshez fogok „kilyukadni”. Egyes nézetek szerint

¹ ÁRVA-BALÁZS-BARTA-VESZPRÉMI: *Közigazgatás-elmélet*, Debreceni Egyetem Kiadó, 2011, 38.-41.o.

² ÁRVA-BALÁZS-BARTA-VESZPRÉMI: *Közigazgatás-elmélet*, Debreceni Egyetem Kiadó, 2012, 39.o.

³ ÁRVA-BALÁZS-BARTA-VESZPRÉMI: *uo.*, 39.o.

az irányítás és a felügyelet nem képeznek külön fogalmat, mivel egy fogalomról beszélünk, csak szinonim szavakkal megjelölve. Más gondolkodók szerint az irányítás több, és a felügyelet – az irányítás részeként – tartalmilag csak kevesebb lehet. Valójában a felügyelet nem más, mint az irányítás eszközrendszerének egy szűkebb vagy az ellenőrzéshez képest tágabb értelmezése. Az irányítás eszközrendszerét tekintve beszélhetünk jogi és nem jogi (szervezetszabályzó) eszközökről, ennek alapján a felügyelet nem más, mint az irányítás jogi eszközeinek egésze, továbbmenve az ellenőrzés pedig e jogi eszközök közül az információszerzésre és továbbításra korlátozódik.⁴ Végül soron e jogelméletek az irányítás – felügyelet párosáról hierarchia rendszerekben gondolkodnak, tehát egymással aszimmetrikus viszonyban lévő szervek között van értelme ezen fogalmakról beszélni. Ám valójában megfeledekezünk arról az objektív tényről, hogy a felügyelet közigazgatáson belül megvalósulhat olyan szervek között is, amelyek valójában nincsenek egymással alá-fölérendelt viszonyban, azaz a gyakorlatban nem tartoznak vertikálisan egy szervezetrendszerbe vagy struktúrába. Ennek „ékes” példája a kormányhivatalok és a helyi önkormányzatok között megvalósuló törvényességi felügyelet. Ezt tekintjük szervezeti alárendeltségi rendszeren kívüli szakmai felügyeletnek. Előjáróban tehát fontos megemlíteni, hogy a törvényességi felügyelet, - mely kutatásom tárgyát képezi –, a hierarchián kívül sajátos, a törvényességre irányuló felügyelet, mely általában a helyi és köztestületi autonómiákhoz kötődik.

A jogelmélet szempontjából megközelítve az **ellenőrzés** nem más, mint: „*az irányítás fontos és alapvető eszköze, mely nélkül az nem tud érvényesülni. Ugyanakkor létezik... olyan megoldás, amikor a különböző közigazgatási szervek közti jogi kapcsolat csupán az ellenőrzésre korlátozódik, de az ellenőrzés eredményéhez más intézkedési eszköz nem áll rendelkezésre, hanem az más állami szervhez tartozik.*”⁵ Mint már említettem, ha ellenőrzés jellemzi két szerv kapcsolatát, akkor az csupán információszerzésre, információ-továbbításra, valamint a gyakorlati tapasztalatok alapján jogsértés észlelése esetén, annak jelzésére korlátozódik az ellenőrzött szerv irányába. Ezenfelül, ha az ellenőrzéshez más jogi eszközök is kapcsolódnak, akkor nem ellenőrzésről, hanem felügyeletről beszélhetünk.

Véleményem szerint, mielőtt még továbblépnénk a fogalmi alapvetésen, fontosnak érzem tisztázni a különbséget - a későbbiekben alkalmazott - **normatív** (általános) törvényességi felügyelet és az **egyedi** - ügyekben alkalmazott - törvényességi felügyelet

⁴ 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 University Press, 2011, 14.o.

⁵ ÁRVA-BALÁZS-BARTA-VESZPRÉMI:Uo., 40.o.

között. Ugyanis a normatív t. felügyelet nem más, mint a törvény által előírt esetekben alkalmazott felügyelet, vagyis amikor a felügyeleti szerv azt vizsgálja, hogy a felügyelt szerv Alaptörvényben és jogszabályokban foglalt szabályok, feltételek és kritériumok szerint működik-e, vagy ezek szerint jár-e el, azaz azzal nem hoz-e ellentétes döntést. Míg másik esetben a felügyeleti szerv a konkrét ügyben vizsgálja azt, hogy a felügyelt szerv az irányadó jogszabályoknak megfelelő döntést hozott-e, pl.: az önkormányzat építési osztálya által kiadott építési engedély körében hozott döntés fellebbezés miatt történő felülvizsgálata. Tanulmányom tekintetében a normatív felügyelettel foglalkozom.

Az elméleti alapok áttekintése során előljáróban röviden kitérnék arra, hogy a (volt) t. ellenőrzés⁶ és a (jelenlegi) t. felügyelet, milyen jogszabályban foglalt eszközökkel rendelkezik, valamint ezek az eszközök milyen csoportokba oszthatók a nemzetközi tendenciák figyelembevételével. A *nemzetközi tendenciák* szerint a felügyeleti eszközök két típusát különböztethetjük meg:⁷

❖ ***Segítő vagy helyreigazító*** eszközök:

- információkérés
- tanácsadás
- kifogásolás
- megsemmisítés
- engedélyezés
- döntésfelfüggesztés
- bírságolás... stb.

❖ ***Helyettesítő*** eszközök:

- aktuspótlás
- állami megbízott alkalmazása
- helyi önkormányzat feloszlata... stb.

Ennek alapján a magyar t. felügyelet intézményének eszközrendszere véleményem szerint kiforratlan, mivel nem tartalmaz „tipikus” felügyeleti eszközöket, amellyel ténylegesen azt a következtetést vonhatnánk le minden hezitálás nélkül, hogy a magyar szabályozás 2012 óta ténylegesen több lehetőséget nyújt a t. felügyeletet ellátó kormányhivataloknak, mint a 2012 előtti t. ellenőrzés keretében. Véleményem szerint és a külföldi tapasztalatok alapján is, hiányolom a közvetlen és azonnali beavatkozási eszközöket, mint pl.: a jogsértő önkormányzati döntés végrehajtásának felfüggesztése, azonnali

⁶ A törvényességi ellenőrzés bizonyos eszközei a t. felügyelet eszköztárában is megtalálhatóak, ezeket érintem itt előljáróban.

⁷ ÁRVA ZSUZSANNA: Uo., 15.o. alapján

aktuspótlás a többszörösen mulasztó önkormányzatok esetében, t. felhívás nélküli felügyeleti bírság kiszabása szándékos jogsértések és súlyos gondatlanság esetén ... stb. Kifogásolom továbbá, hogy a magyar rendszerben, még ha meg is vannak a megfelelő beavatkozási eszközök, a bírósági eljárás elhúzódása is problémát jelenthet, és emiatt veszít effektivitásából a konkrét felügyeleti eszköz, ilyen pl.: az aktuspótlás bírói határozat alapján. Természetesen nem azt állítom, hogy a területi államigazgatás szerveinek „hóhérként” kellene gyakorlatot folytatniuk ilyen eszközök birtokában, hanem a megfelelő eszközök és lehetőségek birtokában szakszerű szakmai kontrollt kell ellátniuk a felügyelt szervezetek és szervek felett, amennyiben a jogszabályi környezet megfelelő.

Természetesen a szakmai t. felügyelet nem valósulhat meg az alárendelt szervezet ellenőrzése nélkül, amelyet *2011. december 31.-ig* a törvényességi ellenőrzés keretében a fővárosi és megyei kormányhivatal látott el. A t. ellenőrzés jogszabályi alapját az *1990. évi XXVI. törvény (Ötv.) 98.§ - 104.§* adta. Az ellenőrzés jogintézménye a legkisebb cselekvési lehetőséget engedi a felettes szerv – de nem egy hierarchiába tartozó szerv – számára. A gyakorlati megvalósulása lényegében úgy alakult, hogy a kormányhivatalok „jogszabállyal a kezükben” jelezték aggályaikat az önkormányzatok irányába, s legvégső esetben fordulhattak bírósághoz vagy Alkotmánybírósághoz. Összefoglalva tehát, tényleges „reparatív vagy represszív jellegű eszközökkel” nem ruházta fel a t. ellenőrzés jogintézménye az illetékes felettes szervet. A hatályos jogszabályok a következő eszközöket biztosították és biztosítják a t. ellenőrzés (jelenleg t. felügyelet számára is), avagy segítő vagy helyreigazító eszközök:⁸

- Jogszabálysértés esetén a kormányhivatal **törvényességi felhívással** él,
- **Javasolhatja** a helyi önkormányzatok **törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek**, hogy kezdeményezze **a Kormánytól az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlását**,
- **Fegyelmi eljárást kezdeményezhet** a helyi önkormányzat **polgármestere** ellen és a polgármesternél **a jegyző ellen**,
- **Kezdeményezheti**, a helyi önkormányzat **gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását az Állami Számvevőszéknél**, (pénzügyi ellenőrzés)
- **Szakmai segítséget nyújt** a helyi önkormányzatnak **a feladat- és hatáskörébe tartozó ügyekben**.

A törvényességi ellenőrzést felváltotta a törvényességi felügyelet, amely jogintézmény megerősítette a fővárosi és megyei kormányhivatalok, vagyis az államigazgatási szakmai

⁸ 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 132.§ 1. bek. a), f), i), j) és k) pontjai alapján

felügyeleti „pozícióját” az önkormányzati döntések felett, nem eltekintve attól a tényről, hogy a két rendszer szimmetrikus kapcsolatban van egymással. A felügyelet esetében különbséget teszünk a közigazgatási jog intézményrendszerébe tartozó szervek és a közigazgatási jog rendszerén kívül eső szervek által végzett felügyelet között. A téma tekintetében természetesen a közigazgatási jog rendszerébe tartozó, felügyeletet végző szervekkel fogok foglalkozni, de véleményem szerint exemplifikatív jelleggel meg kell említeni az e rendszerbe nem tartozó szerveket is:

- Alkotmánybíróság az Alaptörvény alapján minden szerv felett,
- Bíróságok a hatályos jogszabályok alapján a keresetben érintettek felett,
- Állami Számvevőszék, Országgyűlés, Országgyűlési Biztosok, Ügyészség... stb.

A hatályos jogszabályok szerint a közigazgatási ügyekre és döntésekre effektíve közvetlen, illetve közvetett hatással a Bíróságok döntései vannak. *„A közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatánál a cél a jogszerűtlen döntések kiiktatása, a megsértett jogrend helyreállítása... Alapelv, hogy a bíróság a közigazgatás helyett új döntést nem hozhat, a végrehajtó hatalmi ág szerepét nem veheti át”*⁹, tehát nem sértheti a Montesquieu-i hatalmi ágak elválasztásának alapelvét. A bíróságok által gyakran alkalmazott eszközök a közigazgatási döntések helybenhagyása, hatályon kívül helyezése és az első fokon eljáró hatóság új eljárásra utasítása.

Témánk tekintetében jelentős a közigazgatási jog rendszerébe tartozó szervek által végzett t. felügyelet, amely, mint azt már sokszor említettem, a helyi önkormányzatok és az illetékes fővárosi és megyei kormányhivatalok t. felügyeleten alapuló kapcsolatát takarja. Hatályos jogszabályunk, a Mötv. a következő módosított és új eszközöket biztosítja a kormányhivataloknak, azaz segítő vagy helyreigazító eszközök:¹⁰

- ha **a kormányhivatal** - ha kezdeményezésére a polgármester 15 napon belül nem hívja össze a testület ülését-, a jövőben **jogosult** azt **a testületi ülést összehívni**,
- **önkormányzati rendelet** két eljárásrendben **kifogásolható**:
 - az Alaptörvénnyel ellentétes rendelettel szembeni felhívás eredménytelensége esetén, a kormányhivatal közvetett módon, a KIM közreműködésével a Kormányon keresztül az Alkotmánybírósághoz fordulhat,

⁹ Árvai-Balázs-Barta-Veszprémi: uo., 2011, 40.o. 6. bek.

¹⁰ Mötv. 132.§1. bek. b), c) és d) pontja

○ jogszabálysértő rendelettel szembeni felhívás eredménytelensége esetén a Kúriánál kezdeményezhető az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálata,

- ***önkormányzati határozat felülvizsgálata kezdeményezhető a törvényszéknél.***

Ha a határozat végrehajtása a közérdek súlyos sérelmével vagy elháríthatatlan kárral járna, a törvényszék a határozat végrehajtását felfüggeszti. Ez nem értelmezhető a kormányhivatal jogosultságaként vagy felügyeleti eszközként, kérvényezheti a keresetben vagy első tárgyaláson a végrehajtás felfüggesztését a kormányhivatal a bíróságnál, de a bíró mindig saját belátása szerint dönt.

Természetesen a módosult elemek mellett a jogalkotó új elemekkel is gazdagította a kormányhivatalok cselekvési körét, amelyek hatályos joganyagunk alapján a következők, avagy helyreigazító és helyettesítő eszközök együttesen:¹¹

- ***kezdeményezheti*** a Magyar Államkincstárnál a központi költségvetésből járó ***támogatás jogszabályban meghatározott részének visszatartását vagy megvonását***,
- ***pert indíthat a sorozatos törvénysértést elkövető polgármester tisztségének megszüntetése iránt*** (eddig ez kizárólag a képviselő-testület joga volt),
- ***törvényességi felügyeleti bírságot szabhat ki*** a helyi önkormányzatra négy esetben:
 - jegyzőkönyv felterjesztésének felhívás ellenére történő elmulasztása miatt,
 - információkérés eredménytelensége esetén,
 - a jogalkotási, határozathozatali, feladat-ellátási kötelezettség nem teljesítése esetén, illetve
 - a polgármester, valamint a polgármester jegyző elleni fegyelmi eljárása le nem folytatása esetén.
- a helyi önkormányzat ***jogalkotási kötelezettsége elmulasztása esetén kezdeményezi*** a Kúriánál a helyi önkormányzat ***jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását***. ***Ha*** a bíróság kötelezi, ***de az önkormányzat nem tesz eleget jogalkotási kötelezettségének, a rendeletet a kormányhivatal vezetője alkotja meg*** (aktuspótlás). Az így elfogadott rendelet hatályon kívül helyezése csak a következő önkormányzati választást követően lehetséges,
- ***önkormányzati határozathozatali és feladat-ellátási kötelezettség elmulasztása esetén kezdeményezheti*** a törvényszéknél ***a mulasztás megállapítását, és határozat***

¹¹Mötv. 132.§ 1. bek. e), g), h) és l) pontja

meghozatalára, illetve a feladat-ellátási (közszolgáltatási) feladat elvégzésére való kötelezést. Ha az önkormányzat nem tesz eleget határozathozatali kötelezettségének, a kormányhivatal kezdeményezheti a törvényszéknél a mulasztás kormányhivatal által történő pótlásának elrendelését az önkormányzat költségére.

Az törvényben foglalt felügyeleti eszközök csoportosítását követően fontosnak tartom azt, hogy foglalkozzak ezen eszközök kialakulásának, fejlődésének okaival, amelyek a jelenlegi magyar helyzetet eredményezték.¹² Meglátásom szerint a jelenlegi helyzet az önkormányzati autonómia felfogásnak, valamint a sajátságos jogtörténeti és köztörténeti rendszernek köszönhetően alakult ki. A jogalkotó minden tekintetben megakart felelni a demokratikus jogállam követelményének és a lehető legnagyobb autonómiát próbálta meg biztosítani a rendszerváltást követően az önkormányzati alrendszer számára. Ennek elvi alapja, hogy a polgári demokráciák helyi igazgatási rendszerében a helyi önkormányzatok is az államszervezet részei, valamint a jogállamiság érvényesülésének tárgyai. Ezen felül a helyi önkormányzatok is a végrehajtó hatalmi ági feladatok végrehajtásában vesznek részt, vagy úgy, hogy önálló hatalmi ágként kezelik őket, vagy úgy, hogy a végrehajtó hatalom integráns részeként tartják számon e szerveket. Mindkét esetben szükség van arra, hogy tevékenységükkel kapcsolódjanak a közigazgatás más alrendszereihez, így különösen a végrehajtó hatalmi ág csúcsszervéhez – ami parlamentáris köztársasági és monarchia kormányformák esetén is – a kormányhoz. Ezek alapján az önkormányzatok -, mint „kvázi önálló hatalmi ágak – felett „gyenge” kontrollt gyakorolt a ’90-es évek elején a köztársasági megbízotti rendszer kialakításával, valamint a később kialakuló közigazgatási hivataloknak (jelenleg: kormányhivatalok) sem biztosított a törvényességi ellenőrzés eszközrendszerét meghaladó „lehetőségeket”. Természetesen a cél az önkormányzati autonómia biztosítása mellett a törvényességi (lényegében jogállami) keretek megtartása volt, de az eszközök nem engedtek azonnali beavatkozási lehetőséget, ugyanis hosszabb időt igénybevevő eljárások (pl.: AB eljárás kezdeményezése alkotmányellenes állapot esetén, bírósági eljárás kezdeményezése jogszabálysértés esetén) lehetőségét vagy csak segítséget nyújtó (azaz segítő) eszközöket foglaltak magukban (pl.: törvényességi felhívás jogszabálysértés, mulasztás esetén; szakmai segítségnyújtás). Ennek eredményeképpen az önkormányzatok „erősebb” kontroll eszközök hiányában „elkanászodtak”, s „mint állam az államban” működtek, ami eladósodásukat, működésképtelenné válásukat eredményezte. 22 év tapasztalatával a jogalkotó belátta, hogy az önkormányzati autonómia ilyen széleskörű

¹² Érinteni fogom ez által a 3-4. fejezetben leírtakat, valamint megalapozom az 5. fejezetben tárgyalt felügyeleti eszközök részt is.

biztosítása, valamint az állami kontroll „elhanyagolása”¹³ nem vezet az eladósodáson kívül semmi pozitív eredményre. Ahol csak t. ellenőrzés van, az önkormányzatok önálló hatalmi ági jellege miatt, valószínűsíthető, hogy a beavatkozási eszközök nem a kormánynál, hanem más hatalmi ágaknál vannak. Ezért a megváltozott állam és közigazgatási képnek megfelelően az önkormányzatokról nem úgy gondolkodott, mint önálló hatalmi ágakról, hanem a végrehajtó hatalom részeként határozta meg államhatalmi helyzetüket. Ezért a kontroll rendszer is átalakítást igényelt, ami végső soron a beavatkozás és „befolyásolás” lehetőségét lehetővé tevő eszközök kialakítását és alkalmazását eredményezte (pl.: felügyeleti bírság kiszabása, aktuspótlás, önként vállalt feladatra jutatott központi költségvetési támogatás részbeni visszatartására vagy megvonására irányuló MÁK eljárás kezdeményezése). Tehát kijelenthetjük, hogy a felügyeleti rendszer eszközöknek átalakulása végső soron az önkormányzatok helyzetének megváltozott államhatalmon belüli „elhelyezkedésére”, valamint az államigazgatás és önkormányzati igazgatás közötti „kapcsolat” átalakulására vezethető vissza. A t. felügyelet esetében a kormány és szerveinél operatív eszközök is vannak, de végső soron az igazságszolgáltatás dönt a jogszerűség kérdésében. Megemlíteném, hogy léteznek ezen eszközök mellett „kvázi” felügyeleti eszközök is, mint pl.: önkormányzati hitelfelvétel engedélyezése...stb., de ezek alkalmazása azért veszélyes, mert nincs ellenük közvetlen bírói út. Ezek alapján a t. felügyelet célja nem más, mint a jogállamisághoz kapcsolódó törvényesség operatív biztosítása és a tevékenység összehangolása a jogi szabályozás eszközzelrendszerével.

Az elméleti alapok zárásaként szeretném tisztázni a t. felügyelet helyét/szerepét a megváltozott államról alkotott kép és az átalakuló közigazgatási rendszerünk vonatkozásában. Előljáróban röviden érintenünk kell a következő fejezetben – a 3. pontban – foglaltakat. Itt említeném meg Benjamin Constant nevét, aki a Montesquieu-i hatalmi ágak elvét továbbfejlesztve alakította ki a hatalommegosztás területi dimenziójának elméletét. Ezen elmélet szerint a municipiális (helyi) közösségek sajátos érdekrendszerrel bírnak, amelyet a helyi szinten képvisellel rendelkező intézményrendszeren keresztül kell kifejezésre juttatniuk, valamint érvényesíteniük a helyi hatalom képviselőinek, vagyis az önkormányzatoknak. Lényegében e hatalom korlátozza a központi hatalmat, ezért tekintjük a municipiális hatalmat a hatalommegosztás területi dimenziójának. Mindezek ismertetése azért volt fontos, mert Magyarországon két évtizedes gyakorlat alapján, erre az elméletre épülő neoliberális államfelfogás volt jellemző, de a 2011/2012 –es változások miatt a közigazgatásról és államról eddig alkotott kép is átalakult és inkább a konzervatívnak

¹³ Ideértve azt az időszakot is, amikor 2009 – 2010 között nem volt törvényességi ellenőrzés.

minősíthető államfelfogás felé közelít, amelyet a későbbiekben – a 3. pontban – ismertetek. A fentebb elmondottak értelmében a különböző államfejlődések és önkormányzatok államhatalmi elhelyezkedéséről alkotott kép kapcsán merül fel az-az aktualitás, hogy törvényességi ellenőrzésről, vagy törvényességi felügyeletről beszéljünk. Előjáróban megemlítenék annyit, hogyha az önkormányzatok külön államhatalmi ágat alkotnak, akkor az államigazgatással való kapcsolatuk is rugalmasabb, megengedőbb lesz, így elegendő törvényességi ellenőrzést gyakorolni a kontroll szervnek. Viszont, ha az önkormányzatok az államigazgatás szerves részét képezik bizonyos tekintetben és nem beszélhetünk önálló hatalmi ági jellegükről sem, akkor kapcsolatukban is ennek megfelelően szigorúbb és szabályozottabb lesz, amely nem más, mint a törvényességi felügyelet.

3. Nemzetközi szintér:

Mielőtt ténylegesen a magyar szabályozásra térnék ki, fontosnak tartom ismertetni a nemzetközi szinten irányadó Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának idevonatkozó cikkét, valamint ismertetném az önkormányzatok autonómiájával kapcsolatos kialakult modelleket, amelyekkel értelmezhetővé válik az állam és az önkormányzatok közötti sajátos kapcsolat, mind a törvényességi ellenőrzés, mind a törvényességi felügyelet keretében.

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája egy 1985. október 15.-én kelt nemzetközi keretegyezmény, amelyhez az (akkori) Magyar Köztársaság 1994. március 21.-én csatlakozott. Az egyezmény lényegében felvázolja tagjai számára a helyi önkormányzati modellekkel kapcsolatban a „határokat”, amelyet a tagok töltenek fel tartalommal. Azért van szükség ilyen keretek meghatározására, hogy a demokráciákban a kétpólusú közigazgatás valóban kettős maradjon, mivel az államigazgatás e keretszabályok nélkül könnyebben egypólusúvá tenné a rendszert.

Végző soron jelen egyezmény a helyi önkormányzatok autonómiáját, alaptörvényekben, alkotmányokban és törvényekben biztosított alapvető jogait védi. Felvetődik a kérdés, hogy mégis miért van szükség az egyezmény tárgyalására témám tekintetében. A válasz egyszerű: a Charta¹⁴ lefekteti azon szabályokat és minimális garanciákat, amelyeket az tagállamoknak mindenképpen interpretálniuk kell szabályozásuk kialakítása során, hiszen az egyezmény 8. cikke a következőképpen rendelkezik az államhatalom és az önkormányzatok közötti kapcsolatáról:

¹⁴ ÁRVA ZSUZSANNA:Uo., 9-10. oldalak figyelembe vételével elemeztem

„1. A helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletét csak az Alkotmányban vagy törvényben meghatározott esetekben és eljárás szerint lehet gyakorolni.

Ahogy a 8. cikk 1. pontja is említi – s mint később az 5. fejezetben is tárgyalom – a helyi önkormányzatok államigazgatási (törvényességi) felügyeletét csak Alkotmányban vagy törvényben meghatározott esetekben és csak törvényben vagy egyéb jogszabályokban meghatározott eljárásrend szerint lehet gyakorolni.

2. A helyi önkormányzat tevékenységének államigazgatási felügyelete általában csak e tevékenység törvényességének és az alkotmányos elvekkel való összhangjának vizsgálatára irányulhat. Mindazonáltal magasabb szintű államigazgatási szervek célszerűségi felügyeletet gyakorolhatnak azon feladatok vonatkozásában, amelyeknek végrehajtását a helyi önkormányzatokra ruházták át.

A 8. cikk 2. pontja alapján és az Alaptörvény 34. cikke szerint, az államhatalom – *általános*¹⁵ - törvényességi felügyeletet gyakorol az önkormányzatok felett. Természetesen e felügyeletet csak az Alaptörvénnyel és a törvényekkel kapcsolatban lehet gyakorolni, mivel a kormányhivataloknak a normatív felügyelet keretében csak arra van felhatalmazásuk, hogy megítéljék azt, hogy a municipiális hatalom a jogi keretek között működik-e. Ha ennek ellenkezője bebizonyosodik, akkor a felügyeleti szerv felügyeleti eszközzel, bizonyos idő eltelte után a jogsértés arányának megfelelő eszközökkel élhet. Természetesen a Charta nem feledkezik meg azon esetről sem, amikor az államigazgatási szerv azért rendelkezik jogosultsággal felügyeletet gyakorolni, mert az államhatalom a helyi hatalomra átruházott feladatok ellátását ellenőrzi. Továbbá említést tesz a más hatalmi ágba tartozó azon szervekről is, mint pl.: az ÁSZ, amelyek meghatározott esetekben jogosultak felügyeletet gyakorolni az önkormányzat felett (célszerűségi felügyelet).

3. A helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletét olyan módon kell gyakorolni, hogy a felügyeletet gyakorló szerv beavatkozása arányban legyen a védeni szándékozott érdekek fontosságával.”

A 8. cikk 3. pontjában az arányosságra hívja fel a figyelmet, mivel a beavatkozás mértéke a Charta szerint csak olyan mértékű lehet, ami nem lépi túl a védeni kívánt érték megóvásához szükséges szintet. Tehát a felügyeletet ellátó szervnek fontos betartani az arányosság szintjét, mivel nem avatkozhat be az önkormányzat működésébe pusztán „saját belátása” szerint.

¹⁵ Jelen esetben „törvényességi felügyelet” alatt nem az egyedi ügyek kapcsán hozott döntésekkel kapcsolatos törvényességi felügyeletre kell gondolni, hanem a közérdek védelmet szem előtt tartó törvényességi felügyeletre kell fókuszálni, amelyet a 2. pontban is említek.

A cikk érdekessége, hogy a többi cikkhez képest az önkormányzatok itt nem jogosultként jelennek meg, hanem egyfajta „passzív alanyként vagy tárgyként”. Az igazi jogosult ilyen szempontból az állam, aki a szabályok betartásával köteles az önkormányzatok jogainak tiszteletben tartására. Összességében a Charta lehetőséget biztosít ahhoz, hogy az államigazgatás alrendszere - amelynek csúcsszerve a magyar parlamentáris köztársasági alkotmányforma esetén a kormány -, felügyeletet gyakoroljon a helyi önkormányzatok döntései felett az Alaptörvényben és a törvényekben rögzített keretek között. Ennek egyetlen korlátja az arányosság elve (valamint itt említhetjük meg a célszerűség és szükségszerűség elvét is, mint bírói gyakorlatban alkalmazott elveket, amelyeket esetleges bírói felülvizsgálat során mindenképpen figyelembe vesznek). Természetesen ettől még meg kell különböztetünk az államigazgatási rendszerből törvény vagy törvény felhatalmazása alapján rendelet által átruházott államigazgatási feladatokat, amelyeket helyi viszonylatokban szintén a helyi önkormányzatok látnak el, s ugyanígy felügyeletet gyakorolnak az önkormányzatok felett, ám ez esetben nem a törvényességi felügyelet jogintézményének segítségével. Meg kell említenünk még, hogy a Charta szabályozásának (mind a 2012. előtti és utáni) magyar szabályozás megfelel, ám bizonyos esetekben a törvényességi felügyelethez kapcsolódó új intézmények tekintetében - mint például az aktuspótlás intézménye -, felülvizsgálható az arányosság kérdése. Továbbá meg kell jegyezni azt is, hogy a Chartabeli szabályozás nem foglal állást sem az ellenőrzés, sem a felügyelet helyessége vagy helytelensége mellett, nem részesíti egyik jogintézményt sem előnyben, sem hátrányban, vagyis ez magyar viszonylatokban azt jelenti, hogy a 2012. előtti törvényességi ellenőrzés és a 2012. utáni törvényességi felügyelet jogintézménye is megfelelt a Charta által felállított keretszabályoknak.

Ezen cikk által felállított keretek tudatában a következő modellek alakultak ki nemzetközi szinten: angolszász, francia és német modell, amelyek főleg területi szempontból és saját államfejlődésüknek köszönhetően specializálódtak.

A modellek tárgyalása során figyelembe kell vennünk a neoliberális és konzervatív államfejlődés irányzatait is, amelyek bizonyos esetben közelítették, más esetekben eltérítették egymástól az egyes modelleket. Elsőként is érdemes figyelemmel lennünk a *neoliberális államfejlődésre*, mely Benjamin Constant elméletéhez – lásd 2. pontban – nyúl vissza és tekinti mérvadónak. Végül is ezen uralkodó nézet úgy tekint a helyi önkormányzatokra, mint az államigazgatási hatalmi ágtól különálló hatalmi ágra, amelynek eredménye, hogy az államigazgatás reprezentánsai „gyenge” aszimmetrikus kapcsolatban állnak a helyi önkormányzati igazgatás képviselőivel. Ennek ékes példája, hogy a helyi önkormányzatok

Magyarországon még a „húsvéti Alkotmány” előtt széleskörű autonómiával és önkormányzati alapjogokkal rendelkeztek, valamint a közigazgatási (későbbi kormány-) hivatalokkal (a jelenlegitől) „lazább” törvényességi ellenőrzési és a gyakorlatban mindinkább konzultációs, vagy tanácsadó kapcsolatban álltak. Ennek oka, hogy az 1949. évi XX. törvény (annak 1989-es reformját követően) szakított a Montesquieu-i államhatalmi felfogással és nem három, hanem annál jóval több (majdnem minden) fejezete egy-egy új hatalmi ág alkotmányjogi alapjairól rendelkezett. Így visszatekintve, e hatalmi ágak közötti kapcsolat a végrehajtó hatalom csúcsszerve, azaz a kormány és a helyi önkormányzatok között a törvényességi ellenőrzés keretében az akkori kormány és közigazgatásról alkotott képnek megfelelő és teljes volt, valamint a neoliberális államfejlődés gondolatmenetéhez igazodott több mint két évtizeden keresztül. Ám nemzetközi szintén ugyanitt megemlíthető az angolszász modell is, amely rendszerben *„több réttől kapcsolat érvényesül a helyi önkormányzat és a központi igazgatás között. Ennek alapvető kiindulási pontját egyrészt az jelenti, hogy a helyi önkormányzatok hatalmukat... ultra vires elv alapján a parlamenttől¹⁶ eredeztetik, másrészt a központi és helyi igazgatás éles elkülönülése meghatározó, amelyet duális politikai rendszernek is nevez az elméleti irodalom. Az angolszász rendszer jellegzetessége, hogy önkormányzatokkal szemben elsősorban bírósági utat lehet igénybe venni. Eljárást több okból lehet kezdeményezni, legáltalánosabb az az eset, amikor az önkormányzat működése körében következik be jogsértés, akár az állampolgár és akár a számvevő is bírósághoz fordulhat. Második esetkor az állampolgárok jogainak vagy érdekeinek sérelme esetén történő kereset benyújtás, míg harmadik esetkor az ún prerogative orders¹⁷ bíróság általi kibocsátása.”¹⁸* Ennek alapján elmondhatjuk, hogy az angolszász modellben az önkormányzatok – szinte – független hatalmi ágként működnek, s a neoliberális államfejlődésnek nagymértékben befolyásolta ezen modell fejlődését.

Ezzel a jogtudományi államfejlődéssel szembe állítható a (neo)konzervatív államfejlődésből kiinduló gondolkodás, s ennek figyelembe vételével kialakított helyi municipiákkal kapcsolatos modellek, mint pl. a dél-európai vagy a francia modell. A francia modell esetében az állam erős kormányzati kontrollt teremtett a helyi municipiák esetében, amely más dél-európai államokban, mint például: Olaszországban (kettős felügyelet) és Spanyolországban is megvalósul. E államfejlődés a neoliberális államfejlődésre reagálva és ellentételezésként a helyi önkormányzatokat nem tekintette másnak, mint a végrehajtó hatalmi ág szerves részének, s ez alapján az államhatalom helyi reprezentánsainak az

¹⁶ Nem rendelkeznek írott, csak több jogi dokumentumból álló történeti alkotmánnyal.

¹⁷ Kötelezettség teljesítése, döntés meghozatalától eltiltás vagy már meghozott döntés ellen történő fellépés.

¹⁸ ÁRVA ZSUZSANNA: Uo., 10-11. o.

állampolgárokkal szemben (itt különösen el kell határolnunk az államigazgatás által átruházott feladatokat, amelynek tekintetében valóban szükség van az állam helyi szinten történő képviselőjére, valamint a helyi közügyet, mely utóbbi az önkormányzat saját feladat- és hatáskörébe tartozik).

Harmadik modellként a német modellt említeném meg, amely egyfajta köztes megoldásnak mondható, hiszen Németországban a helyi önkormányzatok autonómiáját az Alaptörvény garantálja, de „a törvényességi felügyelet konkrét megvalósítása a tartományok hatáskörében van annak ellenére, hogy az azt szabályzó normákat az állam fogadja el. A felügyelet eszköztárát tekintve jogi-, szak- és általános felügyelet, de megsemmisítési joggal csak a bíróságok rendelkeznek az önkormányzati autonómiának köszönhetően, de a felfüggesztés jogát a hatékonyság elvének érdekében gyakorolhatja a felügyeleti szerv.”¹⁹

A konzervatív államfejlődést teszi magáévá új Alaptörvényünk is, amely kimondja:

„Magyarországon a helyi közügyek intézése és a közhatalom gyakorlása érdekében önkormányzatok működnek”²⁰

Az Mőtv. preambuluma, amely a helyi önkormányzatok sarkalatos törvényének minősül kimondja, hogy:

„A helyi önkormányzatok az **egységes állami szervezetrendszer részeként** hozzájárulnak az Alaptörvényben foglalt államcélok megvalósításához, elősegítik a jogszabályi kötelezettségek teljesítését.”

Ezek alapján kijelenthetjük, hogy Magyarországon a több, mint két évtizedes neoliberális államfejlődését egy 180°-s perspektíva váltás jellemzi, s így az egységes állami szervezetrendszer részeként működő helyi municipiák tekintetében indokoltá vált az, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatalok, valamint az érintett helyi és megyei önkormányzatok közötti (gyakorlatban: konzultatív és mellérendelt) kapcsolatot a jogalkotó egy szakmai szempontból aszimmetrikus (de semmiképpen sem szervezetbeli szempontból aszimmetrikus) viszonyra alakítsa át a törvényességi felügyelet keretében. Ezért célom e jogintézménynek célját, jogi alapját és fontosabb jellemzőit vizsgálni az elkövetkezőekben.

¹⁹ ÁRVA ZSUZSANNA: Uo., 13.o.

²⁰ Alaptörvény 31. cikk 1. bekezdése

4. Törvényességi felügyelet és ellenőrzés intézményének összevetése:

Ebben a fejezetben céloom nem más, mint a törvényességi ellenőrzés és törvényességi felügyelet összevetése táblázatos formában, meghatározott szempontok szerint:

Szempont	Törvényességi Ellenőrzés	Törvényességi Felügyelet
Mit foglal magában?	Információkérés (információ-szerzés) és továbbítás	Az ellenőrzésen túl beavatkozásra vagy befolyásolásra alkalmas eszközökkel is rendelkezik.
Szabályozási helye?	Alkotmányban (1949. évi XX. törvény) és Ötv.-ben (1990. évi LXV. törvény).	Az Alaptörvény és MhÖtv. (2011. évi CLXXXIX. törvény) foglalja magában.
Milyen a kapcsolatban állnak egymással a felügyeleti és felügyelt szervek?	Az ellenőrző és ellenőrzött szervek szimmetrikus, azaz mellérendelt kapcsolatban állnak egymással (szakmai szempontból).	A felügyeleti és felügyelt szervek asszimmetrikus, azaz alá-fölé rendelt kapcsolatban állnak egymással (szakmai szempontból).
Érinti-e az helyi önkormányzatok autonómiáját?	Nem érinti a helyi önkormányzatok autonómiáját.	Érinti az önkormányzatok autonómiáját, felfogható egy fajta korlátozásként is.
Represszív és reparatív eszközökkel rendelkezik-e?	NEM	IGEN
Van-e valamilyen eszköze végső esetben a törvénytörő helyzetet orvosolni kormányhivatalnak vagy más szervnél történő eljárásra van-e szükség?	Nem rendelkezik semmilyen eszközzel, amely maga orvosolni tudná az önkormányzat jogvértését, hiszen csak információkérésre és továbbításra, tanácsadásra, konzultációra és legfeljebb jogvértés jekésre korlátozódik a felügyeleti szerv hatásköre. Bírósági és Alkotmánybírósági eljárást kezdeményezhet végső esetben	Konkrétan rendelkezik ilyen eszközökkel, mint ilyen például: a felügyeleti bíróság, vagy a bírósági eljárás végén az aktuspótlás lehetősége. Előbbi esetben önállóan dönthet úgy a felügyeleti szerv, hogy a jogvértő helyzetet úgy próbálja meg orvosolni, hogy a felügyelt szervet pénzbírsággal sújtja, míg utóbbi esetben egy peres eljárás eredményeként lehetősége van a bíróság döntése alapján a felügyeleti szervnek az aktuspótlásra.
Megfelel-e Helyi Önkormányzatok Chartájának?	Igen, a Charta keretszabályainak megfelel	Igen, a Charta keretszabályainak megfelel, de a preambulumban vállalt tagállami kötelezettséggel szemben nem, hogy támogató, hanem hatásában szűkíti az önkormányzatok autonómiáját.
Használ-e valamilyen nemzetközi modellhez?	Az angol-sász modellhez közelít, a széles ök. autonómia miatt.	A francia és német modell sajátosságait hordozza magában, legalábbis ezekhez közelít.
Milyen a helyi municipiák államhatalmon belüli elhelyezkedése?	A helyi önkormányzatok, mivel az Alkotmányban széleskörű autonómiával és „alapjogokkal” rendelkeztek, valamint külön fejezetet alkottak, ezért önálló hatalmi águk tekinthető.	A helyi önkormányzatok kiindulva az MhÖtv. preambulumból az államhatalom integráns részét képezik, már nem rendelkeznek „alapjogokkal”, ezért az államhatalom helyi „reprezentánsainak” tekinthetők.

²¹ A táblázat saját készítésű.

A fenti különbségek alapján röviden foglalkoznunk kell azzal a kérdéssel, hogy mégis mi okozta a jogintézmények tekintetében a változást? Valójában a kérdésre már korábban megadtam a választ, de itt „nagyvonalakban” összegezném az elmondottakat. A magyar közigazgatás történelmében a Rendszerváltás előtti időszak a központi irányítás „jegyében” telt. Léteztek a közigazgatás – jelenleg is ismert – szintjei, de valójában a rendszer egy szervezetrendszerből állt, s az egész rendszert a központi irányítás jellemezte. A rendszerváltás egy szervezett és ellentétes szabályozást alakított ki a rendszerváltást megelőzőhöz képest, ugyanis a jogalkotó tudatosan alakította ki a közigazgatás másik alrendszerét, a helyi önkormányzatokat, valamint szándékosan biztosított számára széleskörű autonómiát. A rendszerváltás előtti negatív tapasztalatok miatt viszont az államigazgatással való kapcsolattartás „csekély” volt. Ez a jogalkotói döntés elsősorban politikai prioritások miatt alakította ki a „lazább” szabályozással rendelkező törvényességi felügyeletet, s az önkormányzatokat a demokrácia sérthetetlen „alapköveinek” tekintette. A jogalkotó az idő előre haladásával nem tudott kellő szakmai befolyást gyakorolni az önkormányzatok döntéseire, gazdálkodására, támogatási rendszerére, hiszen az 1990. évi LXV. törvény keretszabályozó jellege, valamint az önkormányzatok alkotmányban kialakított védett pozíciója és „alapjogaik” miatt, mintegy „állam az államban” elv alapján működtek, amely felfogás számos esetben csődbe jutáshoz, túlzott eladósodáshoz, valamint megalapozatlan, forráshiányos és szakszerűtlen döntéshozatalhoz vezetett. Az Alaptörvény kialakítása, valamint a megváltozott állam és közigazgatási kép miatt a 2012.-es változások „megmetszették” az önkormányzati autonómiát, de az önkormányzatokról, mint az államhatalom, pontosabban a végrehajtó hatalom integráns részéről beszélhetünk, s ezen helyi municipiák megfelelő feladatfinanszírozás és pénzügyi felügyelet mellett, valamint szakmai szempontból fölérendelt kormányhivatalok által gyakorolt törvényességi felügyelet (normatív vagyis általános és egyedi felügyelet) keretében szakszerű, precíz és hatékony döntéseket hoznak. Természetesen a rendszer nem tökéletes és véleményem szerint még mindig hiányban szenved valamely területeken, vagy legalábbis konfliktusra alkalmas pontokat tartalmaz. Így az elkövetkezőkben elemzem a törvényességi felügyelet intézményét jogi, valamint gyakorlati tapasztalatok alapján.

5. Törvényességi felügyelet célja, magyar szabályozása és a gyakorlati megvalósulása, pozitív és negatív tapasztalatok

A.) A törvényességi felügyelet jogintézményének jogi alapja, célja és általános szabályozása:

A törvényességi felügyelet jogrendszerünkön belüli legitimitását az *Alaptörvény* 34. cikkének 4. bekezdése biztosítja a következő módon:

„A Kormány a fővárosi és vármegyei kormányhivatalok útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.”

Természetesen e rendelkezés részletszabályait három különböző jogforrásban találhatjuk meg: törvényben, kormányrendeletben, valamint a KIM módszertani levelében. Ennek megfelelően az elkövetkezőkben az a célom, hogy e jogforrásokat összehasonlítva választ tudjak adni azokra a kérdésekre, hogy: vajon a törvényességi felügyelet megfelelően van-e szabályozva az egyes jogszabályokban? Szükség van-e valamely rendelkezések esetében jogszabály módosításra vagy kiegészítésre? Valamint a jogforrások megfelelően kiegészítik és részletezik-e egymást? Természetesen e kérdéseket azért tekintem fontosnak iránymutatóként használni, hogy megválaszoljam az általam felvetett főbb kérdéseket: Miben jelent előrelépést a törvényességi felügyelet az ellenőrzéshez képest? Megfelelő-e a törvényességi felügyelet jogszabályi háttere, vagy vannak még joghézagok? E kérdések megválaszolása mellett még fontos feladatommak tartom a jogszabály alapján való konklúziók levonását a törvényességi felügyeletről a tekintetben – amit vizsgálatom egyik legmeghatározóbb pontjának tartok –, hogy megválaszoljam a következő kérdést: merre halad a magyar közigazgatási „expressz” a „változások korszakában”?

Mint az már korábban is kifejtésre került, az *Mötv.* a t. felügyeletnek eszközrendszerrel biztosít: régi, módosított és új eszközöket egyaránt, vagy ettől elvonatkoztatva helyreigazító és helyettesítő eszközöket tartalmaz.²² Ami fontosabb az, hogy a 132.§ részletezi a t. felügyelet célját, amely nem más, minthogy az érintett önkormányzat, szervei és szervezetében dolgozók működése jogszerű legyen.²³ Viszont fel kell vetnem a kérdést, vajon tényleg „csak” ennyi lenne az elemzett intézmény célja a jogalkotó szerint, vagy sem? Az Alaptörvény tervezete a részletes indoklás részében a következőket fűzte a 34. cikkhez:

²² *Mötv.* 132.§ (1.) bek.

²³ *Mötv.* 132.§ (2.) bek.

„Az (Alaptörvény) meghatározza az állam és az önkormányzatok viszonyának alapvető mozzanatait: előírja a kölcsönös együttműködési kötelezettséget,... Meghatározza, hogy a törvényességi felügyelet a Kormány hatáskörébe tartozik, amely azt a fővárosi és vármegyei kormányhivatal útján látja el.”

Ennek alapján elmondhatjuk, hogy maga az Alaptörvény is megállapított egyfajta célt, még előkészületi fázisában, a törvényességi felügyelet számára. Levonva az alábbi következtetéseket elmondhatjuk, hogy a megváltozott állam és közigazgatás viszonyában a törvényességi felügyelet intézménye nem más, mint egy kapocs az államigazgatás és önkormányzati igazgatás között, melynek célja az, hogy megvalósítsa a kölcsönös együttműködési kötelezettséget, valamint szakmai szempontból és a törvényi keretek figyelembe vételével felügyeletet gyakoroljon a jogszerűen működő helyi önkormányzatok felett, amelyek – a Mőtv. preambuluma alapján – jelenleg az államszervezet helyi szintű reprezentánsainak tekinthetők.

A törvény érintett szakasza meghatározza a kormányhivatalok hatáskörét: mind pozitív és mind negatív taxáció alapján, valamint kivételek meghatározásával.²⁴ Álláspontom szerint e rész tekinthető az Alaptörvény már említett szakaszának részletezésének, abban a tekintetben, hogy a jogalkotó egyfajta általános fogalmat alakított ki a t. felügyeletnek, a jogintézmény eszközeinek, céljának és hatáskörének körbehatárolásával. E törekvése a jogalkotónak szerintem rendkívül „kifizetődő”, hiszen ezzel megfelelő iránymutatást nyújt a jogalkalmazók számára és nem esik bele abba a hibába – amelybe a rendszerváltás számtalan alkalommal –, hogy döntött egy jogintézmény bevezetéséről, de nem határozta meg sem a jogintézmény fogalmát, emellett nem részletezte annak tartalmát. Fontos továbbá, hogy a Kormány nem elégedett meg pusztán a törvényi szabályozással, hanem az *Mőtv. 143.§ (1.) bekezdés e) pontjában* foglalt felhatalmazás alapján alkotta meg a *119/2012. (VI.26.) számú Kormányrendeletet (továbbiakban: Vhr.)*, amely már a törvényességi felügyeleti eljárással és annak részletszabályaival foglalkozik. Előljáróban annyit megemlítenék még, hogy hiába a jelenlegi szerencsés jogalkotói helyzet és gyors jogalkotás, a rendeletben foglalt részletszabályok mégis félreérthetőek. Ennek megfelelően a KIM 2012. augusztus 09.-én egy *módszertani útmutatót* bocsátott ki, amely alapján megpróbálta elejét venni a félreértéseknek és értelmezési problémáknak, elsődlegesen a rendelet, másodlagosan a teljes jogszabályi környezet figyelembe vételével.

²⁴ Mőtv. 132.§(3) – (5.) bek.

Az elkövetkezőkben az elemzés során megpróbálom e jogforrási triásznak figyelembevételével megfelelően feltárni a törvényességi felügyeleti intézményét, eljárását, valamint a törvényességi felügyelettel kapcsolatos eszközöket és fontosabb részletszabályokat is.

B.) Törvényességi felügyelet intézményének részlet szabályai a 119/2012.

(VI.26.) Korm. r. alapján, s ezzel kapcsolatos lehetséges szabályozatlanságok, jövőbeli aggályok

i. A törvényességi felügyeleti eljárás vizsgálati szakasza

A rendelet a törvényességi felügyeleti eljárást vizsgálati, valamint intézkedési szakaszra osztotta fel. Ezek szerint, az 1.§-nak megfelelően a vizsgálati szakasz megindítható ex officio és panasz bejelentés alapján is. Mint korábban már említésre került, a jogszabály is hivatkozik rá, hogy az *Mötv. 132.§ (3.) – (5.)* bekezdéseinek megfelelően jár el az illetékes fővárosi és megyei kormányhivatal.²⁵ Ám a rendelet már túlmegy pusztán a törvényi szabályozáson, és a kormányhivatalok tehermentesítése végett lehetőséget biztosít arra, hogy a kormányhivatal megszüntesse hivatalból a felügyeleti eljárást, ha nem talál jogszabálysértést.²⁶ Véleményem szerint a jogalkotó preventív jelleggel járt el, amikor számításba vette a tévedés lehetőségét a gyakorlat során, s a rendeletben már az elsőők között szabályozta az új felügyeleti eljárás keretében az ismételt vizsgálat lehetőségét.²⁷ A KIM a rendelet 1.§ alapján módszertanában két „szintjét” különbözteti meg a törvényességi felügyeletnek: egyrészt beszélhetünk „általános felhatalmazás szerinti folyamatos törvényességi felügyeletről”, valamint „egyedi esetekben a kormányhivatal hivatalos hatáskörébe foglalt tudomásszerzés alapján kötelezően lefolytatandó vizsgálatról”.²⁸ Ennek megfelelően fejtette ki a KIM az ex officio és bejelentés alapján induló eljárásokat. A hivatalból megszüntetett eljárásokat „külön döntés meghozatala nélkül lezárható”²⁹ eljárásokként említi.

ii. Törvényességi felügyeleti eljárás intézkedési szakasza:

A rendelet 2.§-a már az előzetes szűrésen túljutott ügyek második szakaszával, vagyis az intézkedési szakasszal foglalkozik. Két esetben haladéktalanul meg kell kezdeni az eljárást és t. felügyeleti eszközöket kell alkalmazni, ha:³⁰

²⁵ 119/2012.(VI.26.) Kormányrendelet 1.§ (1.) – (2.) bekezdés

²⁶ Uo. 1.§ (3.) bekezdés

²⁷ Uo. 1.§ (4.) bekezdés

²⁸ KIM módszertani útmutató (2012.08.09.), 5.o.

²⁹ Uo., 5.o.

³⁰ Vhr. 2.§ (1.) bek.

- „a kormányhivatal (továbbiakban: K.H.) egy önkormányzati intézkedéssel összefüggésben egy vagy több jogszabálysértést észlel”, valamint
- az *Mötv. 132.§ 2. bekezdése* szerint érintett önkormányzat, annak szervei és szervezetében dolgozók nem tesznek eleget a kormányhivatal információkérésre irányuló – későbbiek folyamán tárgyalat – megkeresésének.³¹

Ezt követően a K.H. azonnal megkezdi a t. felügyelet alkalmazását, így valamennyi esetben – kivéve a rendelet 2.§ 3. bekezdésében foglalt esetet – törvényességi felhívást³² alkalmaz.³³

Nos, az ÁSZ illetékessége esetén nem kell törvényességi felhívással élni az érintett irányába, csak az ÁSZ-t kell értesíteni a hatáskörébe tartozó eset jogszabálysértő mivoltáról, ám a KIM módszertana szerint a rendelet nem zárja ki a törvényességi felhívás kiküldésének lehetőségét, ha ez a jogsértés mihamarabbi orvoslását és információszolgáltatási célt is szolgál egyben.³⁴ Véleményem szerint hiányos a jogszabály abban a tekintetben, hogy pontosan nem határozza meg azt, hogy kinek a kötelessége értesíteni a kormányhivatalt az ÁSZ-hoz történő ügy áttételéről, ugyanis a rendelkezés egyértelműen fogalmaz, amikor azt írja, hogy t. felhívás kibocsátása nélkül kezdeményezheti az ÁSZ vizsgálatot. Ám a K.H. is meghatározott határidő alapján dolgozik, s alapvetően 30 napja van arra, hogy a t. felügyeleti eljárást lefolytassa, viszont ha a most említett eset áll fent és nem kötelessége, csak lehetősége van a Kormányhivataloknak arra, hogy értesítsék az érintettet az ügy áttételéről, akkor mi a biztosíték arra, hogy nem sérül-e az önkormányzat érdeke az idő múlásával, vagy nem lép fel a Kormányhivatallal szemben kártérítési per során? S a Kormányhivatalnak a saját eljárását meg kell-e szüntetni vagy az áttétel folyamán ugyanaz az eljárás van még folyamatban? E kérdések kapcsán, amelyek álláspontom szerint aggodalomra adnak okot a Kormányhivatalok ellen benyújtott kártérítési perek miatt, mihamarabbi válaszra és intézkedésre van szükség.

A rendelet 2.§ 4. bekezdése szerint, ha a törvényességi felhívás megfelelő idő elteltével – *Mötv. 134.§ 1. bekezdése* alapján minimum 30 napot kell biztosítani – nem vezet eredményre, akkor a K.H. egyidejűleg több törvényességi felügyeleti eszközt is alkalmazhat, ha azok egyidejűleg alkalmazhatók. Ám ez a szakasz félreérthető, mivel azt sejteti a KIM módszertana szerint, hogy az eszközök alkalmazásának korlátai vannak. Így például nem érvényesíthető az *Mötv. 134.§ 2. bekezdésében* foglalt rendelkezés, mely szerint a Kormányhivatal a t. felügyeleti eljárás „egyéb eszközeinek alkalmazásáról mérlegelési

³¹ *Mötv. 133.§*

³² *Mötv. 134.§*

³³ *Vhr. 2.§(2.)bek.*

³⁴ KIM módszertani útmutató (2012.08.09.), 6.o.

jogkörében dönt”. Természetesen ez hibás felfogás a KIM szerint, hiszen a K.H. mérlegelési jogkörét nem szeretné korlátozni a rendelet vizsgált szakasza, pusztán a hatékonyabb problémamegoldásra hív fel. Véleményem alapján a jogszabály félreérthetően fogalmaz a K.H. cselekvési jogköre tekintetében, hisz egzakt módon kimondja a rendelet, hogy *„egyidejűleg több t. felügyeleti eszközt is alkalmazhat, ha az alkalmazni kíván t. felügyeleti eszközök jellege azok egyidejű alkalmazását lehetővé teszi.”*³⁵ Tehát azaz eshetőség is fennállhat, hogy bizonyos eszközök nem alkalmazhatók egy időben. Ilyen lehet pl.: az, hogy ismételten nem küldhetek ki törvényességi felhívást, ha más felügyeleti eszköz alkalmazása az idő múlására és a jogsértés helyreállíthatatlanságára és kisebb súlyára tekintettel indokolatlan lenne, vagy bármilyen eszközt alkalmazhatok, de erről a rendelet hallgat? Ilyen tekintetben – a szabályozatlanság miatt – véleményem alapján igenis beszélhetünk korlátról, de akkor felmerül a kérdés, hogy a KIM módszertana szerint miért nincs korlátozás? Vagy, ha mégis van korlátozás, akkor mely eszközöket milyen esetben, milyen más eszközökkel, mikor alkalmazhatom? Erre a módszertani útmutató nem ad választ, így indokoltnak tekinthető a vizsgált rendelkezés felülvizsgálata.

Ugyancsak az általam felvetett kisebb súlyú vagy az idő múlása miatt orvosolhatatlan jogsértésekkel szembeni aránytalan eszközalkalmazás kérdése merülhet fel a Vhr. 2.§ 5. bekezdésében, azaz a K.H. addig folytatja a t. felügyeleti eszközök alkalmazását, ameddig a jogszabálysértés nem kerül megszüntetésre. Ehhez a KIM módszertana nem fűz kiegészítést, de akkor mi szab korlátot a Kormányhivataloknak abban a tekintetben, hogy felügyeleti bírságok „tömegét” szabják ki amiatt, mert pl.: az önkormányzat a meghozott határozatot a meghozatalától számított 16. és nem 15. napon jutatta el a K.H. részére, s ez utólag nem orvosolható. Nem elfelejtve azt, hogy a felügyeleti bírság alkalmazása is aránytalan lenne.

A jogszabály előírja, hogy a t. felhívás vagy más eszköz alkalmazása eredménytelenné válása esetén a Kormányhivatalnak 30 napon belül kell újabb t. felügyeleti eszközt alkalmaznia, ám ha ezt elmulasztja, ismételt t. felhívással kell élnie.³⁶ Véleményem szerint e rendelkezés megfelelő, hiszen ha elvárjuk, hogy az önkormányzat jogszerűen cselekedjen, akkor vice versa elvárható, hogy a K.H. mulasztása is következményekkel jár. Továbbá rendelkezik a rendelet arról is, hogy a K.H. köteles megszüntetni az eljárást, ha az érintett az értesítést követő 30 napon belül megszünteti a jogsértést,³⁷ amely meglátásom szerint racionális döntés, hiszen ha megszűnik a jogsértés, akkor az eljárás is okafogyottá válik.

³⁵ 119/2012.(VI.26.) Korm.r.2.§(4.)bek.

³⁶ Vhr. 2.§(6.) – (7.) bek.

³⁷ 119/2012.(VI.26.) Korm.r.. 3.§

iii. Információkérési és javaslattételi jogról:

Az *Mötv. 133.§ 1. bekezdése* rendelkezik a Kormányhivatal információkérési jogáról, mely intézménnyel korábban is rendelkezett a törvényességi ellenőrzés jogintézményének keretében és szabadabb keretek között. A jogintézményre a rendelet is kitér, ugyanis az információkérés jogába beleérti az iratokba való betekintés jogát is. A *133.§ 2. bekezdése* javaslattételi lehetőséget biztosít a K.H. számára „a helyi önkormányzat működésére, szervezetére, döntéshozatali eljárására vonatkozóan.” E javaslatot a képviselő testület köteles a soron következő ülésen megtárgyalni és egyet nem értés esetén – az elutasítás indokáról – a javaslattevőt részletesen tájékoztatni a polgármester útján.³⁸ E két joggal kapcsolatban a Kormányrendelet rendelkezései a törvény által kimondott szabályokon túl további segítséget, viszonyítási alapot biztosítanak a jogalkalmazók számára abban a tekintetben, hogy hol húzódik e két jognak a „határa”. Meglátásom alapján e jogszabályi „mankók” a jogok tartalmi kibontása miatt esszenciálisak, azért, hogy a jogalkalmazók ne sértsék meg más szervezet jogát vagy ne éljenek vissza a törvény adta lehetőségeikkel.

iv. Kapcsolattartás és határidő számítás a törvényességi felügyeleti eljárás során:

A kormányrendelet a kapcsolattartásnak három fajtájáról rendelkezik úgy, mint az írásbeli, szóbeli és írásbelinek nem minősülő elektronikus kapcsolattartás. Az írásbeli kapcsolattartás hagyományos útja papír alapon történik, de az adminisztráció gyorsítása végett írásbelinek minősülnek az elektronikus és minősített aláírással ellátott dokumentumok is. A szóbeli kapcsolattartás esetében a személyesen vagy telefonon történő kapcsolattartásról rendelkezik a jogszabály. Írásbelinek nem minősülő elektronikus kapcsolattartásnak számít pl.: a rövid üzenetváltás, amely nincs ellátva minősített aláírással. A kapcsolattartás fontos momentumának tekinthető az ok, amiért rendelkezik erről a kormányrendelet, s ez nem más, mint az információhoz való jog tartalmi megvalósítása, a tájékoztatáskérés, valamint a szakmai segítségnyújtás. Fontosnak tartom megjegyezni, amire a t. felügyelet gyakorlati szempontú vizsgálatánál ki fogok bővebben térni, hogy a jegyzők meghatározott része a t. ellenőrzés során gyakrabban éltek a telefonon történő szakmai segítségkéréssel, mint jelenleg. Példa volt arra is, hogy a jegyzők egy-egy képviselő testületi ülést megelőzve pár perccel kértek szakmai segítséget és kaptak is a kormányhivatal illetékes munkatársától. Természetesen ez az „előny” már nem található meg a t. felügyelet esetében, mivel a kormányhivatal által nyújtott szakmai segítségnek (jelenleg) még nagyobb szakmai megalapozottsággal kell rendelkeznie, mert ez már nem egy szakmai „tanács” – amit vagy

³⁸ Uo. 4.§ (1.)-(3.) bek.

megfogad a jegyző, vagy nem –, hanem (kötelező) iránymutatás a kormányhivatal (jövőbeni) gyakorlatára tekintettel.³⁹ Nem elfeledkezve arról a tényről, hogy a K.H.-k kártérítési felelősségét megalapozhatják a szakmailag megalapozatlan állásfoglalások, törvényességi felhívások ...stb.

Az elkövetkezőkben fontosnak érzem kitérni a jogszabály által is tárgyalt határidő számításra. Az időszámítás rendkívüli jelentőséggel bír a t. felügyeleti eljárás szempontjából, mivel bizonyos joghatásokat a határidő elmúlásához vagy elmulasztásához köt a rendelet. Pl.: ha a törvényességi felhívást követően az önkormányzat nem tesz eleget a felhívásban foglaltaknak, akkor a kormányhivatal egyéb felügyeleti eszközt alkalmazhat 30 napon belül, de ha a határidőt elmulasztja, akkor csak ismételt t. felhívást követően élhet más eszközzel.⁴⁰ A határidőt megállapíthatják napokban vagy munkanapokban, hónapokban vagy években is. Lex specialis, ha napokban vagy munkanapokban állapítják meg a határidőt, akkor abba nem számít bele a közlés és kézbesítés napja; ha hónapokban vagy években állapítják meg a határidőt, akkor a határidő utolsó napja az a nap, amely számánál fogva megfelel a határidő kezdőnapjának; ha ez hiányzik a lejárati hónapjában, akkor a lejárati utolsó napja a hónap utolsó napja. (Pl.: február 29. helyett február 28.). Lex generalis, hogy a postára adás napja a felterjesztés napjának felel meg, valamint ha a határidő lejárati napja munkaszüneti nap, akkor a határidő az azt követő munkanapon jár le. Lex specialisnak tekinthető, hogy a rendelet rendelkezik az elektronikus feladásról is, mert ebben az esetben a közlés napja az elküldés napjával egyezik, ám ilyen esetben az ügyintézési határidő az azt követő napon fog kezdődni. Továbbá a határidőt kétség esetén mindig megtartottnak kell tekinteni – ez egy megdönthető törvényi vélelem –, ám a jogkövetkezmények a határidő elteltével állnak be. A KIM módszertana megerősíti az általam leírtakat azzal, hogy a határidő értelmezésének és számításának módja megegyezik a más hatósági és bírósági eljárásokban foglaltakkal.

³⁹ Vhr. 5.§(1.)-(4.)bek.

⁴⁰ Uo. 2.§(7.)bek.

A törvényességi felügyeleti eszközök részletes szabályozása az irányadó jogszabályokban:

v. Törvényességi felhívás:⁴¹

A törvényességi felhívás a törvényességi ellenőrzés szabályozásából átvett és a t. felügyelet szabályozásával módosított, preventív eszköz. Az Mötv. 134.§ egyértelműen fogalmaz, amikor azt írja, hogy a kormányhivatal törvénysértés észlelése esetén 30 napon belül törvényességi felhívásban tájékoztatja az érintett önkormányzatot a megteendő intézkedésekről a jogellenes helyzet elhárítása végett. Az önkormányzatnak a törvénysértés súlyától függően legalább 30 napja van arra, hogy meghozza a megfelelő döntéseket, vagy részletes indoklás ellenében elutasítsa a kormányhivatal felhívásában foglaltakat. A jogalkotó – álláspontom szerint – helyesen hozta meg azt a szabályt, amikor a K.H. mérlegelési jogkörére bízta, hogy mennyi határidőt határoz meg az érintett számára a jogellenes helyzet orvoslása végett, mivel így lehetőség van arra, hogy a K.H. az egyedi helyzetnek megfelelően alakítsa a határidőket.⁴² A felügyeleti szerv a Vhr. alapján jogalkotási kötelezettségének elmulasztása esetén legfeljebb 60 napos, míg határozathozatali és feladat-ellátási kötelezettség elmulasztása esetén legfeljebb 45 napos maximális határidőt állapíthat meg a felügyelt szerv számára.⁴³ A hivatalnak két szempontot kell figyelembe vennie a határidő kiszabásakor:

1. Minél hamarabb szűnjön meg a jogsértés, valamint
2. A meghatározott határidőn belül lehetséges legyen megszüntetni a jogsértést.⁴⁴

Természetesen a megállapított határidők ellenére is, már a t. ellenőrzés intézménye gyakorlati tapasztalatainak figyelembevételével, a határidő az érintett által a K.H.-nak címzett indokolt írásbeli kérelme⁴⁵ alapján további 30 nappal meghosszabbítható.⁴⁶ A hosszabbításnak és a felhívásban megállapított eredménytelen határidő elteltének az oka, hogy a helyi önkormányzatok meghatározott munkaterv szerint működnek, emiatt egy-egy Képviselő Testület összehívása előzetes előkészítést igényel, továbbá pl.: figyelembe kell venni azt is, hogy mi alapján történ a t. felhívás kibocsátása, hiszen ha jogalkotási kötelezettség elmulasztása miatt, akkor a helyi rendelet tervezetének elkészítése, előterjesztése, véleményeztetése, vitája és módosítása akár még a maximális határidőt is meghaladhatja. Ez lényegében a képviseleti demokrácia hátránya, amellyel a jogalkotónak is számolnia kell és

⁴¹ BALOGH GÁBOR – SZÖGI ÁGNES: A helyi önkormányzatok törvényességi szempontú vizsgálatának múltja, jelene és jövője – 20 év után ismét törvényességi felügyelet (Második rész), *Kodifikáció és közigazgatás*, 2012/1., 63.-65.o. figyelembevételével

⁴² Mötv. 134.§(1.)bek.

⁴³ Vhr. 8.§(3.)bek.

⁴⁴ Uo. 8.§(2.)bek.

⁴⁵ A Vhr. semmilyen alaki és tartalmi követelményeket nem támaszt a kérelemmel kapcsolatban, csak az érintett által benyújtottnak, „indokoltnak”, határidőn belülinek és írásbelinek kell lennie.

⁴⁶ Uo. 8.§(4.)bek.

emiatt engedélyezi a határidő hosszabbítását. Másrészt a hosszabbításra az is okot adhat, hogy bízik a jogsértés mihamarabbi megszüntetésében, a mulasztás pótlásában, ugyanis ha pl.: kivárja a 30 napot, nem engedi a hosszabbítást, de az önkormányzat ennek ellenére 5 nap elteltével megszünteti a jogsértést, akkor az esetlegesen alkalmazott más felügyeleti eszközök végrehajtása okafogyottá válik, tehát maximálisan segíteni kell a helyi önkormányzatot abban, hogy megszüntesse a jogsértést, mert a jogalkotó célja a megelőzés, nem pedig az azonnali szankcionálás.

Felmerül további kérdésként, hogy *„lehet-e a határidő lejártá után hosszabbítási kérelmet benyújtani?... Nem, mert további felügyeleti eszközök alkalmazásának az alapja a felhívás (és az abban meghatározott határidő letelte) és a jogszabály ettől az időponttól jogvesztő határidőket számít (pl.: bírósági kereset benyújtásának lehetősége).”*⁴⁷ Ennek alapján még a határidő letelte előtt fontos a kapcsolatfelvétel az érintettel, mivel véleményem és a hivatkozott cikk íróinak véleménye alapján is a jogalkotó célja a preventív, együttműködő felügyelet, nem pedig a szankcionálás. Érdekes még megvizsgálni azt a kérdést, hogy ki jogosult benyújtani a határidő-hosszabbítás iránti kérelmet, azaz az Mötv. rendelkezési alapján a kérdést úgy kell átfogalmazni, hogy ki jogosult az önkormányzat képviselő testületének képviselőjére az ülések közötti időszakokban. Az Mötv. 41.§⁴⁸ szerint a képviselő testületet, mint jogi személyt a polgármester, megyei közgyűlés elnöke és a főpolgármester jogosult képviselni, vagyis ha a polgármester egy betervezett rendes ülést követően, vagy a nyári időszakban kap egy törvényességi felhívást, amelyben foglaltaknak előreláthatóan nem tud majd megfelelni, akkor még a határidő lejártá előtt kérvényezni fogja a határidő meghosszabbítását és így lehetővé teszi azt, hogy a Képviselő Testület megszüntesse a jogsértést. Az Ötv.-nek megfelelően az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatában értelmezte a polgármester és ehhez hasonló személyek jogát.⁴⁹

A Mötv. ezenkívül még arról rendelkezik, hogyha a törvényességi felhívásban megállapított határidő eredménytelenül telik el,⁵⁰ akkor a K.H. mérlegelési jogkörében alkalmazhat más felügyeleti eszközöket is. Meg kell említeni, hogy a korábban már kifejtett szabad mérlegelési jogkörben való eszközalkalmazáshoz továbbra is tartom magam.⁵¹ A problémát itt az jelentheti, hogy a Vhr. nem számol azzal, hogy a határidő-hosszabbítást egyetlen jogszabály sem köti törvényességi felhíváshoz. Ugyanis ha a határidőt egy „végzés”

⁴⁷ BALOGH GÁBOR – SZŐGI ÁGNES:Uo., 65.o.

⁴⁸ Mötv. „41. § (1) A helyi önkormányzat jogi személy. A képviselő-testületet a polgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a főpolgármester képviseli.”

⁴⁹ 961/B/1993. AB határozat

⁵⁰ Vhr. 9.§ tartalmazza a határidő eredménytelen elteltének eseteit.

⁵¹ Mötv. 134.§(2.)bek.

formájában meghosszabbítja a kormányhivatal 25 nappal, akkor ennek eredménytelen elteltét követően a hivatal 5 napon belül fordulhatna bírósághoz, mivel a Vhr.-ben további felügyeleti eszköz alkalmazása a törvényességi felhívásban megállapított határidő elteltét követően 30 napon belül lehetséges, amely határidő jogvesztő,⁵² s mivel a K.H. nincs kötve ahhoz, hogy t. felhívásban hosszabbítson határidőt, vagy a Vhr. szabályozása nem veszi figyelembe a hosszabbítás lehetőségét⁵³ a további felügyeleti eszköz alkalmazásánál. Ezért itt meglátásom alapján pontosítani kellene a határidő-hosszabbítás intézményét, mivel ez hátrányt jelent a kormányhivatalok számára és ezáltal a Vhr.-ben foglalt lehetőségeik is sérülhetnek – határidő hosszabbítás esetén –, vagy legalábbis az idevonatkozó további felügyeleti eszközök alkalmazásának határidejét, vagy a határidő-hosszabbítást csak törvényességi felhívás formájában szabadna engedélyezni.

Természetesen felmerül az a kérdés is, hogy lehetőség van-e többször hosszabbítani, valamint az ismételt törvényességi felhívás kiadása – a Vhr. 2.§ 6. bekezdésénél elmondottakra tekintettel – határidő hosszabbításnak minősül-e? *„Erre vonatkozó tiltás hiányában ismételten engedélyt adhat a kormányhivatal a határidő meghosszabbítására, azonban csak akkor, ha a kérelem a korábban említett feltételeknek megfelel (érintett, írásban, határidő lejárta előtt kérte). Fontos ugyanakkor leszögezni, hogy a kormányhivatal saját magától nem hosszabbíthat.”*⁵⁴ A kérdés második felére rátérve a K.H. szabad mérlegelése alapján dönthet úgy felügyeleti eszköz alkalmazásáról, amely véleményem szerint és jogszabályi tiltás hiányában – a megváltozott helyzetre tekintettel –, akár ismételt t. felhívás is lehet, amely tekinthető egyben határidő-hosszabbításnak is.

vi. A képviselő testület ülésének összehívása:

A Möt. 135.§ 1. és 2. bekezdése alapozza meg a képviselő testület ülésének összehívásának lehetőségét, mint felügyeleti eszközt. Ezen eszköz fontosságát az alapozza meg, hogy ezzel a K.H. indítványozhatja bizonyos törvényességi kérdések képviselő testület általi megtárgyalását, amelyek egy jogsértő helyzet kiküszöböléséhez járulnak hozzá. A törvény továbbá megemlíti, hogy a polgármester a hivatal javaslata, valamint a törvényben⁵⁵ meghatározott egyéb esetben 15 napon belül hívja össze a képviselő testület ülését, de ha a polgármester az indítvány és annak fontossága ellenére sem működik együtt a hivatallal, akkor a felügyeleti szerv – a polgármestert megkerülve – hívja össze a szükséges képviselő

⁵² Ha ezt elmulasztja, akkor a Vhr. 2.§(7.) bekezdése értelmében ismételt t. felhívást kell tenni.

⁵³ Vhr. 2.§(6.)bek.

⁵⁴ BALOGH GÁBOR – SZÖGI ÁGNES:Uo., 65.o.

⁵⁵ Möt. „44. § A képviselő-testület szükség szerint, a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott számú, de évente legalább hat ülést tart. Az ülést tizenöt napon belüli időpontra össze kell hívni a települési képviselők egynegyedének, a képviselő-testület bizottságának, valamint a kormányhivatal vezetőjének a testületi ülés összehívásának indokát tartalmazó indítványára. Az indítvány alapján a testületi ülést a polgármester hívja össze a testületi ülés indokának, időpontjának, helyszínének és napirendjének meghatározásával.”

testületi ülést. A Vhr. annyiban bővíti a törvényi szabályozást, hogy a kormányhivatal javaslatában megjelölheti az összehívandó testületi ülés azon napirendi pontjait, amelyek tárgyalása az önkormányzat törvényes működéséhez szükséges.⁵⁶ Ugyanitt érvényesül az információkérési (információszerzési jog) is, mivel a jegyzőnek a megtartott ülést követően 5 napon belül meg kell küldenie a jegyzőkönyvkivonatot a kormányhivatal részére.⁵⁷ Fontos még megemlíteni, hogy a jogszabályok idevonatkozó részei csak a képviselő testületi ülés összehívásáról vagy ennek indítványozásáról tesznek említést, viszont arról nem tesznek említést, hogy a polgármester esetleges akadályoztatása, vagy jogszabályba ütköző – nem együttműködő – magatartása esetén ki vezeti a testületi ülést. Viszont azt biztosan kijelenthetjük, hogy az ülést semmi esetre sem vezetheti a kormányhivatal által megbízott személy.

vii. Az helyi önkormányzati rendelet AB és Kúria általi felülvizsgálatának kezdeményezése.⁵⁸

Az Alkotmánybírósághoz benyújtható indítványok lehetősége jelentősen lekorlátozódott, ami azt jelenti, hogy AB-i eljárás önkormányzati rendeletek felülvizsgálata esetében csak Alaptörvénybe ütközése esetén indítható. A hivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszteren keresztül (továbbiakban: miniszter), az Alaptörvénybe ütköző rendelet esetén AB-i eljárás megindítása iránti indítványt⁵⁹ terjeszthet a Kormány elé az érintett rendelet egészének vagy meghatározott részének megsemmisítése érdekében, a Vhr.-ben meghatározott szabályok szerint. Természetesen a miniszter előzetesen vizsgálja, hogy a kormányhivatal indítványa megfelel-e az AB eljárás megindításához szükséges formai és tartalmi követelményeknek, ha nem, akkor lehetősége van az indítványt visszaküldeni:

- kiegészítésre,
- módosításra, vagy
- visszavonásra.

Az indítvány a kormányhivatal által 3 napon belül visszavonható, amelyhez az szükséges, hogy a meghatározott időintervallumon belül a visszavonásról tájékoztassa a minisztert és az érintett önkormányzatot. A szabályozás hiányos a tekintetben, hogy a jogszabályok nem rendelkeznek arról, hogy a hivatalon belül ki, mi alapján, milyen döntés meghozatalával, kinek az engedélyével dönthet úgy, hogy „elállnak” az indítványuktól?

⁵⁶ Vhr. 10.§(1.) bek.

⁵⁷ Uo. 10.§(2.)bek.

⁵⁸ Mötv. 136.§ és Vhr. 11. – 12.§ alapján

⁵⁹ Az indítványra vonatkozó tartalmi kritériumok a 2011. évi CLI. törvény (ABtv.) leszáboályozza.

Először is a kérdés első része egyértelmű, ha arra a következtetésre jutnak, hogy az érintett önkormányzat még az AB eljárás lefolytatása, vagy annak előrelátható lezárása előtt orvosolja a jogsértő állapotot. Viszont a többi kérdés tekintetében vagy a Vhr. rendelet módosításával, vagy kifejezetten a kormányhivatalok Szmsz.-ben rögzítve törvény felhatalmazása alapján kell erről rendelkezni.

A kormányhivatal természetesen jogszabálysértés esetén is jogosult bírósági eljárás iránti indítványt előterjeszteni a Kúria önkormányzati tanácsához, az Mötv.-ben foglalt rendelkezések⁶⁰ alapján.

Nem elveszve a részletekben, felmerül az a kérdés, hogy mi történik akkor, ha az önkormányzati rendeleten belül egyszerre találhatók Alaptörvény-ellenes és jogszabályba ütköző rendelkezések. Ez esetben természetesen nem kell két külön törvényességi felhívást kibocsátani, viszont az adott törvényességi felhíváson belül külön-külön ki kell térni arra, hogy a rendelet mely részei és miért minősülnek jogszabály-, valamint Alaptörvény-ellenesnek. Ha a t. felhívásban megállapított határidő eredménytelenül telik el, akkor a két eljárást mind a Kúria, mind az AB irányába egyszerre meg lehet indítani. Végül *„megtörténhet az is, hogy egy rendelkezés egyszerre Alaptörvény- és jogszabály-ellenes. Ebben az esetben az ABtv. szerint az AB eljárás kizárt, így csak a Kúria önkormányzati tanácsához fordulhat a Kormányhivatal.”*⁶¹

viii. Az önkormányzati határozat elleni bírósági eljárás kezdeményezésének joga:

Az Mötv. röviden foglalkozik az önkormányzati határozat elleni bírósági eljárás kezdeményezésének jogával, amelyre a Vhr. nem tér ki. Erről az esetről akkor beszélünk, ha az önkormányzat képviselő testülete egyedi ügyek kapcsán határozatot hoz ülésén. Ez esetben a kormányhivatal a t. felhívást követő nyitva álló határidő eredménytelen eltelte után a Törvényszék előtt bírósági eljárást kezdeményezhet. A határozat végrehajtására a bírósági eljárás nincs felfüggesztő hatállyal, ezért ha a végrehajtás a közérdek súlyos sérelmével vagy elháríthatatlan kárral járna, akkor az első fokon eljáró bíróság a határozat végrehajtását felfüggesztheti a per befejezéséig.⁶² A bíróság eljárása során megállapíthatja a határozat jogszabálysértő mivoltát, így hatályon kívül helyezheti azt, vagy elutasíthatja a kormányhivatal keresetét. Utóbbi esetben az érintett önkormányzat a per végleges lezárulását követően polgári jogi kártérítési pert indíthat a kormányhivatallal szemben.

⁶⁰ Mötv. 136.§

⁶¹ BALOGH GÁBOR – SZÖGI ÁGNES:Uo., 66-67.o.

⁶² Mötv. 139.§ alapján

ix. A helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztása és pótlása (aktuspótlás):

A kormányhivatal az érintett önkormányzat tájékoztatása mellett egyidejűleg kezdeményezi az önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztását megállapító bírósági eljárást indítványában,⁶³ ha a helyi önkormányzat jogszabályban megállapított jogalkotási kötelezettségét ténylegesen elmulasztotta.⁶⁴ A Kúria a kormányhivatal indítványa alapján határozatban egy ésszerű⁶⁵ határidőt állapít meg az önkormányzatnak a jogalkotási kötelezettség mulasztásának pótlására, de ha ez eredménytelenül telik el, akkor kezdeményezheti a Kúriánál a jogalkotási kötelezettség elmulasztásának kormányhivatal által történő pótlását.⁶⁶

Álláspontom szerint a törvény szabályozása joghézagban szenved, mivel a jogalkotó nem határozza meg azt, hogy mikor állapítható meg a mulasztás vagy mikor kezdeményezhető bírósági eljárás olyan esetben, amikor a jogalkotási kötelezettség teljesítésére felhatalmazó jogszabály nem tartalmaz időbeli korlátot. Ilyen esetben kerül előtérbe a bírói gyakorlat, valamint az ésszerű időben való teljesítés követelménye. Természetesen akkor nincs probléma, ha a jogalkotásra felhatalmazó jogszabály időbeli korlátot tűz ki a kötelezettség teljesítésre, mint pl.: 90 napon belül, vagy 2013. január 01.-ig ...stb. Ebben az esetben a határidő eredménytelen eltelte megalapozza a mulasztást. További joghézag véleményem szerint, hogy nincs meghatározva a bíróságok számára az ésszerű idő követelménye, valamint nincs leszabályozva az az eset sem, amikor az elhúzódó bírósági per helyett azonnal pótolni kellene a mulasztást, mivel az súlyos, esetleg helyrehozhatatlan sérelmet okoz az önkormányzat területén élő állampolgárok számára.

Az aktuspótlás⁶⁷ egy rendkívül erőteljes reparatív jellegű eszköznek mondható, hiszen az önkormányzat többszörös mulasztását követően lehetőséget biztosít a felügyeleti szerv számára, hogy az önkormányzati rendeletre irányadó szabályok alapján a konkrét ügyben rendeletet alkosson – helyreállítsa a jogellenes állapotot – , amelyet a kormányhivatal vezetője aláír és a Magyar Közlönyben közzé tesz.⁶⁸ A jegyző a kihirdetett rendeletet a szokásos módon közzé teszi.⁶⁹ Ugyancsak a felügyeleti eszközt erősíti, hogy a kihirdetett rendeletet az önkormányzat csak a következő önkormányzati ciklusban jogosult hatályon kívül helyezni, vagy módosítani, ez idő alatt a kormányhivatal jogosult a rendeletet módosítani. Tehát az

⁶³ Mötv. 137.§ 2. bekezdés tartalmazza, hogy mit kell tartalmaznia a kormányhivatal által benyújtott indítványnak.

⁶⁴ Uo. 137.§(1.)bek.

⁶⁵ A törvény nem tartalmazza az „ésszerű” határidő kritériumát, erre csak a magyar bírósági gyakorlatból lehet következtetni.

⁶⁶ Uo. 137.§ (3.)-(4.)bek.

⁶⁷ Uo. 138.§

⁶⁸ Uo. 138.§(1.)bek.

⁶⁹ Uo. 138.§(2.)bek.

érintett önkormányzat ideiglenesen elveszti azt a jogát, hogy a többszörös mulasztását követően megalkotott és kiadott rendeletet módosítsa, vagy hatályon kívül helyezze meghatározott ideig. Ez a rendelkezés egyfajta szankcióként, maga a felügyeleti eszköz egésze pedig ultima ratio-ként értelmezhető. Ha belegondolunk, ennek a reparatív jellegű eszköznek a jelentősége nem csak abban fog állni, hogy alkalmazni fogják, hanem a legtöbb önkormányzat tekintetében erős „kényszerként” fog működni, hogy legalább a bírósági határozatban megállapított határidő alatt pótolják jogalkotási kötelezettségüket, mert nem szeretnék, ha egy külső szerv beavatkozásával ideiglenesen korlátozná jogosultságukat a jogalkotás terén.

A Vhr. alapján az aktuspótlás szakaszába eljutott önkormányzatok, mintegy végső lehetőségként módosításokat javasolhatnak az elkészült rendelet-tervezettel kapcsolatban. Természetesen a kormányhivatal vezetője 30 napon belül dönt a módosítást tartalmazó kezdeményezés elfogadásáról, ha elfogadja, akkor tájékoztatja erről az érintett önkormányzatot és minisztert, valamint a döntéstől számítva 60 napon belül módosítja a rendeletet. Viszont a kezdeményezés elutasítása esetén csak indoklási kötelezettség terheli a kormányhivatal vezetőjét.⁷⁰

Véleményem szerint a Vhr. hiányos abban a tekintetben, hogy milyen törvényben foglalt indokok vagy szempontok alapján jogosult a kormányhivatal vezetője visszautasítani az önkormányzat módosító javaslatát, valamint az önkormányzatnak hány alkalommal és milyen esetben van lehetősége módosítást javasolni. Ezek a hiányosságok a Vhr. felülvizsgálatával és módosításával orvosolhatóak a jövőben.

Ezen felügyeleti eszköz vizsgálatához még azt fűzném hozzá, hogy a felügyeleti eszköz veszít a jelentőségéből abból a szempontból, hogy nem alkalmazható azonnal. Tehát szükség van egyfajta bírósági procedúrára ahhoz, hogy ténylegesen alkalmazni lehessen ezt az eszközt. A bírósági eljárás érthető, hiszen ezzel megakadályozhatóak a visszaélések, de mégis hiányzik a korlát, hogy egy bírósági eljárásnak mennyi ideig kell tartania, az érintett önkormányzatnak mennyi maximális idő alatt kell pótolni mulasztását a bírósági határozat meghozatalát követően, hogyan orvosolható a jogsértő helyzet a bírósági eljárás előtt és alatt átmenetileg. Ezek az esetek nincsenek tisztázva a Vhr.-ben, így szinte hiábavaló az eszköz létezése, ha az alkalmazása ennyire akadályoztatva van, valamint ha a jogsértő helyzet még a törvényességi felhívást követően is fennáll hosszabb ideig. Meglátásom szerint ez az eset azzal kerülhető el, ha a szándékosan vagy súlyos gondatlanságból, emellett többszörösen jogalkotási kötelezettséget megsértő önkormányzatokat azzal szankcionálná a jogalkotó, hogy

⁷⁰ Vhr. 13.-14.§ alapján

pl.: egy kormánybiztos rendelni ki, aki felügyelné az önkormányzat jogalkotási tevékenységének minden fázisát, vagy az aktuspótlást a törvényességi felhívást követően azonnal lehetővé tenné ezen önkormányzatokkal szemben.

x. Az önkormányzati határozat hozatali és feladat-ellátási kötelezettség elmulasztása (és pótlása):

Ez az eset az előző pontban tárgyalt esethez hasonló, az önkormányzat – ebben az esetben – elmulasztja valamely jogszabályban – törvény, rendelet – foglalt határozathozatali vagy feladat-ellátási (közzolgáltatás) kötelezettségét teljesíteni, így a tájékoztatás kézhezvételétől vagy a tájékoztatásra nyitva álló határidő eredménytelen elteltét követően a kormányhivatal 15 napon belül az illetékes törvényszéknél kezdeményezheti a mulasztás megállapítását és a bíróság határozatában határidő kijelölésével a pótlást is. Ha a bírósági határozatban foglalt határidő eredménytelenül telik el, a kormányhivatal 30 napon belül kérheti a törvényszéknél a mulasztás kormányhivatal általi pótlását a helyi önkormányzat költségére.

Meglátásom szerint itt az Mötv.-ben meghatározott kötelező feladatellátás fog problémát jelent, mind az önkormányzatok, mind a kormányhivatalok számára is. Hiszen az Mötv. helyi közügyek, valamint helyben biztosítandó közfeladatok tekintetében – 2013. január 01.-i hatálybalépéssel – egy példálózó jellegű felsorolást alkalmaz, amely során 20 pontban határozza meg, hogy mit tekint különösen helyi közügynek vagy helyben biztosítandó közfeladatnak. Viszont a jogszabály nem írja le egzakt módon, hogy a törvény kötelezően milyen közügyek és közfeladatok ellátását írja elő, így arra lehet következtetni, hogy minden önkormányzat minden Mötv.-ben és egyéb törvényekben megfogalmazott feladatellátásra köteles. Ez a jogszabályhely a jövőben pontosítást igényel véleményem szerint, mert könnyen problémákat okozhat.

xi. Törvényességi felügyeleti bírság megállapítása:

A kormányhivatal négy esetben szabhat ki felügyeleti bírságot:⁷¹

- ha a jegyző a megadott határidőn belül nem küldi el a jegyzőkönyvet a kormányhivatal részére,
- ha a jegyző meghatározott határidőn belül nem tesz eleget az önkormányzat információkéréssel kapcsolatos megkeresésének,

⁷¹ Mötv. 141.§(1.)bek.

- ha a jogalkotási kötelezettség, határozathozatali kötelezettség és feladat-ellátási kötelezettség elmulasztása miatti perben hozott bírósági határozatban megállapított mulasztás pótlására nyitva álló határidő eredménytelenül telt el,
- ha a kormányhivatal kezdeményezése alapján a képviselő testület nem folytatja le a polgármesterrel, vagy jegyzővel szembeni fegyelmi eljárást.

Álláspontom alapján az első két eset kivételével a többi esetben indokolt a felügyeleti bírság. Első esetben azért nem indokolható, mert egy olyan jogszabálysértés esetén szabják ki, amely feltevésem szerint utólag már nem orvosolható. Erre igaz a korábban említett eset, pl.: ha a jegyzőkönyvet nem a 15., hanem a 16. napon adják postára. Utóbb ilyen esetben nincs értelme a sorozatos bírságnak, mivel a jogsértés nem orvosolható. Ilyenkor a bírságnak csak akkor van értelme, ha a jegyző már többször nem a 15., hanem rendszeresen a 16. és 17. napon küldi el, s ennek nincs objektíven kimenthető indoka. Természetesen információkérés esetén is ugyanez az álláspontom, hogy érdemes lenne azzal pontosítani a törvényi szöveget, hogy felügyeleti bírság csak többszöri mulasztás esetén szabható ki.

Felügyeleti bírságot a Vhr. rendelkezései alapján 45 napon belül határozattal lehet kiszabni.⁷² A törvény külön rendelkezik a felügyeleti bírság mértékéről, amelynek minimális összege a köztisztviselői illetményalap legnagyobb összege, maximális összege a köztisztviselői illetményalap tízszerese.⁷³ Ez a szabály is egyfajta korlátot szab a kormányhivatalok számára, amely megakadályozza a visszaélések lehetőségét az államigazgatás oldaláról. Fennáll az az eshetőség is, hogy az érintett önkormányzat ismételten elköveti a jogszabálysértést, ebben az esetben ismételten kiszabható a bírság is.⁷⁴ ⁷⁵ A Vhr. korlátként határozza meg a bírósági felülvizsgálatot az ismételt kiszabással szemben.⁷⁶ Ebben az esetben a jogalkotónak, vagy legalábbis a KIM-nek egyfajta viszonyítási alapot kellene adni a kormányhivatalok számára. Meg kellene határoznia, hogy bizonyos jogszabálysértések a törvényi kereten belül minimálisan és maximálisan milyen bírság összeggel sújthatók, érvényesítve a jogszabályokban is benne foglalt arányosság⁷⁷ és fokozatosság⁷⁸ elvét a két vagy több alkalommal jogszabályt sértő önkormányzatokkal kapcsolatban.

A Vhr. tulajdonképpen a bírság-megállapítás bírósági felülvizsgálatával foglalkozik, amelyet az érintett önkormányzat 15 napon belül kérhet a bírság kiszabásától számítva. A

⁷² Vhr. 15.§(1.)bek.

⁷³ Mötv. 141§(2.)bek.

⁷⁴ Uo. 141.§(3.)bek.

⁷⁵ Vhr. 15.§(3.)bek.

⁷⁶ Uo. 15.§(4.)bek.

⁷⁷ Uo. 2.§(5.)bek. figyelembevételével.

⁷⁸ Mötv. 141.§(4.)bek. a)-c) pont a fokozatosságra utal

bírságot megállapító döntésre a Ket. szabályait kell alkalmazni. A bírósági döntés korlátja, hogy a kormányhivatal döntését megváltoztathatja, de a kormányhivatal új eljárásra nem utasíthatja.⁷⁹ Természetesen a rendelet alapján a hivatal különös méltánylást igénylő szempontokat is figyelembe vehet a bírság kiszabásakor a polgármester kérése alapján. Hiányolom viszont a viszonyítási alapot abban a tekintetben, hogy milyen esetekben, mi alapján alkalmazható méltányosság a bírság kiszabásakor.⁸⁰ Vajon akkor is alkalmazható méltányosság, ha a jogsértés szándékos vagy súlyosan gondatlan? Ezekről a Vhr. nem rendelkezik, pedig a gyakorlatban problémaként jelentkezhet.

xii. A képviselő testület felosztatásának kezdeményezése és a központi költségvetésből járó támogatás meghatározott részét érintő visszavonásának kezdeményezése:

A rendelet rendelkezései alapján⁸¹ a kormányhivatal az Alaptörvény rendelkezéseivel ellentétesen működő önkormányzat felosztatását kezdeményezi, s erre irányuló javaslatát részletes indoklással és az ezt igazoló dokumentumok másolatával el kell juttatni az illetékes miniszternek.

A Vhr. nem tartalmazza – még példálózó jelleggel sem –, hogy milyen esetben működik egy önkormányzat alkotmányellenesen. Véleményem szerint ebben az esetben egyedüli „támaszként” csak az AB gyakorlat szolgálhat, ám ez is csak a régi Alkotmány keretében. Korábbi állásfoglalásom szerint a jogi szabályozás egyik legnagyobb problémája a viszonyítási alap, mint ez esetben is. A hivataloknak nincsenek megfelelő jogszabályi támaszaik, hogy minden esetben teljes bizonyossággal el tudják dönteni, hogy ez „csak jogszabálysértés”, az „csak Alaptörvény-ellenes” rendelkezés. Ezeket a hiányosságokat úgy lehet pótolni, hogy a felettes szervek viszonyítási alapot nyújtanak a felügyeleti szerv számára, s ezeket a hiányosságokat mihamarabb pótolni kell.

A Vhr. által szabályozott utolsó felügyeleti eszköz a központi költségvetésből járó támogatás meghatározott részének visszatartása vagy megvonása iránti kezdeményezés.⁸² Ez a felügyeleti eszköz egy „ösztönző represszív eszköznek” tekinthető, mivel a kormányhivatal kezdeményezése alapján a MÁK megvonja vagy visszatartja egy önként vállalt feladatellátáshoz nyújtott támogatás legfeljebb 50%-t. Azért tekinthető ösztönzésnek, mert így az önkormányzat nem tudja ellátni az általa önként vállalt feladatokat, tehát ösztönözve lesz, hogy mihamarabb szüntesse meg a jogsértést annak érdekében, hogy „pénzhez jusson”. Ez az

⁷⁹ Uo. 141.§(5.)-(7.)bek.

⁸⁰ Vhr. 15.§(2.)bek.

⁸¹ Uo. 16.§

⁸² Uo. 17.§

eszköz megfelelőnek tekinthető, mert így az önkormányzat biztosan időben cselekedni fog, hogy fedezni tudja felvállalt beruházásait. A szabályozás hiányos, mivel nem tudjuk, hogy az Mötv. hatályba lépő rendelkezései szerint mi tekinthető kötelezően ellátandó helyi közügynek vagy helyi feladat-ellátásnak és mi tekinthető önként vállaltnak? Ezek a kérdések véleményem szerint értelmezést segítő jogszabályi rendelkezésekkel, vagy a jövőben kialakuló bírói gyakorlattal orvosolhatók.

C.) A törvényességi felügyelet gyakorlati szempontból és konklúziók:

Közigazgatási gyakorlatomat a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Törvényességi Ellenőrzési és Felügyeleti Osztályán töltöttem. Ennek alapján vizsgáltam a törvényességi felügyelet jogintézményének gyakorlati megvalósulását és problémáit.

A gyakorlat során a következő problémákkal szembesültem:

- A kormányhivatalok a törvényességi felügyelet eszközrendszere tekintetében „tapogatóznak”, amely egyrészt abból következik, hogy a KIM egy – átmenetileg – megengedő gyakorlat folytatását kérte a hivataloktól az új rendszer és helyzet „fényében”, valamint a magyar bíróságok egyáltalán nem rendelkeznek egységes bírósági gyakorlattal, így esetről-esetre formálják a közigazgatási bírósági gyakorlatot, valamint „kicsapongva” vagy az önkormányzatoknak vagy a kormányhivataloknak szolgálnak megfelelő döntésekkel.
- A kormányhivatalok hiányolják a különbíróságokat (értve itt: a közigazgatási bíróságokat), ugyanis megfelelő különbíróságok esetén abban bíznak, hogy bírósági gyakorlat is kiszámíthatóbb lesz.
- A „soft law” jellegű gyakorlat miatt bizony esetekben az önkormányzatok szándékosan nem veszik figyelembe a kormányhivatalok által kiadott törvényességi felhívásokat, hiszen azonnali szankció még nem érheti őket.
- A kormányhivatalok számára problémát jelent, hogy nincs viszonyítási alapjuk a tekintetben, hogy minden formai és alaki hiba esetén t. felhívást kellene-e intézniük az érintett önkormányzathoz, vagy csak a kirívó hibák esetén. Emellett további problémát jelent az is, hogy az kormányhivatalok humánerőforrás hiányban szenved, emiatt az eljárásra megállapított 30 nap sok esetben kevés számukra.
- Az eszközök tekintetében a kormányhivatalok aggodalmára ad okot az arányosság, fokozatosság és méltányosság érvényesítése is gyakorlatuk során. Egyrészt a törvény értelmezése alapján, minden formai és tartalmi hiba esetén lehetne t.

felhívást tenni (pl.: eltúlozva minden vessző vagy helyesírási hibáért), a hivatalok nincsenek azzal tisztában, hogy valóban ilyen szigorú gyakorlatot kellene-e folytatniuk. Nincs viszonyítási alapjuk abban sem, hogy a t. felhívást követően az egyes esetekre konkretizálva milyen eszköz alkalmazása lenne a leghatékonyabb pl.: egy eladósodott önkormányzattól nem lehetne felügyeleti bírságot beszedni... stb., vagy minden esetben minden eszköz alkalmazása elfogadott, ugyanis a szabad mérlegelés, valamint a Vhr.-ben foglalt jogsértéssel arányos szankcionálás lehetősége biztosítja ezt a lehetőséget.⁸³ Hiányzik a gyakorlatból az is, hogy t. felhívást milyen indokok figyelembe vételével és mennyi idővel lehet hosszabbítani a konkrét esetekben, vagy a többszöri hosszabbítás követelménye tiltott vagy megengedett.⁸⁴ Kérdéses, hogy minden jogszabálysértés esetén kell-e törvényességi felhívást kibocsátani, amelyek utólag nem orvosolhatók, vagy elég a tájékoztatás első alkalommal. A jogszabályok nem részletezik, hogy a törvényben meghatározott szempontok⁸⁵ figyelembevételével hogyan vegye számításba az adott tényezőket az ismételt bírság megállapításakor, vagy kisebb jogsértés elhúzódása esetén mikor alkalmazzon f. bírságot, ennek az összege milyen mértékű legyen ... stb. Természetesen e pontban foglalt problémákat korábban kifejtettem az egyes felügyeleti eszközök elemzésénél.

Meglátásom szerint a jogalkotó megfelelő döntést hozott, amikor a t. ellenőrzés intézményét a megváltozott állam és közigazgatási felfogásnak köszönhetően átalakított t. felügyeletté. Ám véleményem szerint a t. felügyelet intézményének szabályozása még jogházagokban szenved és korrekcióra szorul, amely elemzésemből is kitűnik. Természetesen a nemzetközi tendenciák tekintetében élen jár, új irányt mutat pl.: a rendeletpótlás lehetőségével egy új felügyeleti eszközt alkotott meg és erősítette a felügyeleti szerv pozícióját...stb., de természetesen bizonyos klasszikus felügyeleti eszközök hiányoznak az eszközök közül pl.: önkormányzati döntés végrehajtásának felfüggesztése. A felsorolt problémák esetében elmondhatom, hogy a magyar bírósági gyakorlat által felvetett problémák a Kúria által kiadott jogegységi határozattal megoldhatóak, ugyanis a bírói gyakorlat egységesítése segítséget fog nyújtani ahhoz, hogy a Kormányhivatalok, valamint önkormányzatok számára is kiszámíthatóbb legyen a bírósági döntéshozatal, valamint ne csak a bíró egyéni mérlegelésétől függjön a határozat meghozatala. Természetesen a különbíróóságok hiányát meg fogja oldani a 2013. január 01.-én létrejövő Közigazgatási és

⁸³ Mötv. 134.§ (2.)bek., Vhr. 2.§(5.)bek.

⁸⁴ Vhr. 8.§ (4.)bek.

⁸⁵ Mötv. 141.§(4.)bek.

Munkaügyi Bíróságok, de e bíróságok számára is szükség van viszonyítási alapokra. A jogszabályok egyik legnagyobb hiányossága – véleményem szerint – a mellékletek, amelyek viszonyítási alapul, vagy legalábbis kiindulópontként szolgálnak a hivatalok számára pl.: a jogsértés megszüntetésére nyitva álló határidő meghosszabbításakor, az ismételt bírság kiszabásakor ... stb. Bizonyos esetekben a Vhr. is kiegészítésre szorul álláspontom szerint, mivel a kormányhivatal nincs tisztában azzal, hogy pl.: milyen méltányossági szempontokat vehet igénybe, újabb felügyeleti eszköz alkalmazása esetén milyen sorrendben haladjon a t. felhívás alkalmazását követően, szabad mérlegelési jogköre alapján minden eszközt alkalmazhat, így akár két törvényességi felhívást is tehet... stb. Ezek a hiányok vagy a rendelet, vagy egy új KIM útmutató kibocsátása alapján orvosolhatóak lennének. A technikai hiányosságokat, mint pl.: humánerőforrás hiány, pedig a Kormány közszolgálat szervezési stratégiájának újragondolásával és a közszolgálat bővítésével, vagy a felügyeleti eljárásra nyitva álló határidő meghosszabbításával lehetne orvosolni. Végül kifejteném egyéni véleményemet a törvényességi felügyelet intézményéről. Álláspontom szerint a törvényességi felügyelet intézménye egy előrelépést jelenthet a Kormány számára abban az irányban, hogy elérje a szakszerű, stabil, gyors és hatékony közigazgatást. Megértem a KIM hozzáállását az átmeneti időszak tekintetében – azaz a megengedő t. felügyelettel kapcsolatban –, de a hibáktól való eltekintésnek 2013. január 01.-től kezdve „gátat kell szabni”. A jogalkotó célja világos, azaz a végrehajtó hatalom részeként funkcionáló helyi municipiák működjenek törvényesen és szakszerűen. Viszont ez a cél nem lesz érvényesíthető, ha a kormányhivataloknak – a KIM kérése alapján – megengedőbb gyakorlatot kell folytatni, ami a bírság megállapításának mellőzését is magába foglalja. Valójában a kormányhivataloknak merészebb és szigorúbb gyakorlatot kell folytatniuk és bátrabban kell alkalmazniuk a jogszabályban foglalt eszközöket, mivel ki kell alakítani az önkormányzatokban az Alaptörvény-ellenes és jogszabálysértő gyakorlattól való tartózkodást, amit a jogszerű, stabil, egységes, azonnali és szakszerű szakmai kontrollt és preventív jellegű gyakorlat takar a kormányhivatalok „szerepében”. Emellett fontos tisztázni még, hogy a felügyeleti eszközök és „kvázi” felügyeleti eszközök – melyekről korábban említést tettem – lényegesen szűkítik a helyi önkormányzatok mozgásterét, de kérdéses, hogy ezeknek, majd milyen lesz még a jövőben kialakuló gyakorlata. Ismételten csak kiemelném, hogy a – korábban tárgyalt – új felügyeleti eszközök pl.: rendeletpótlás...stb. ismeretlen a nemzetközi gyakorlatban – tehát magyar „hungarikum” –, de a klasszikus felügyeleti eszközök pl.: végrehajtás felfüggesztése...stb., nem található meg a rendszerben, ezért kissé kiegyensúlyozatlannak tűnik az egész.

A kutatásom során célom volt, hogy választ kapjak az általam feltett (egyéb) kérdésekre is.⁸⁶ A gyakorlati tapasztalatok alapján a t. felügyelet intézménye megfelelő jogszabályi háttérrel rendelkezik, az intézmény általános és speciális részlet szabályai is kifejtettek, figyelmen kívül hagyva a félreértés és joghézagok lehetőségét. A jogszabályok részletezik és kiegészítik egymást, szabályanyaguk nem mond ellent egymásnak, viszont bizonyos esetekben, mint azt már korábban kifejtettem⁸⁷ a problémák, félreértések és joghézagok a jogszabályi helyek átgondolásával és módosításával kiküszöbölhetőek. A t. felügyelet intézménye mindenképpen egy előrelépés az t. ellenőrzéshez képest, hiszen itt már a (szakmai és) törvényességi felügyeletet ellátó szerv már a „befolyásolás”, beavatkozás lehetőségével rendelkezik, ezek alapján megtudja akadályozni, hogy az önkormányzat a jövőben szándékosan vagy súlyos gondatlanságból jogellenes állapotot alakítsanak ki. A leírtakra tekintettel bátran kijelenthetem, hogy a magyar közigazgatási „expressz” előre halad, a változás megfelelő irányba viszi, s bizakodással tölti el mind a jogalkotót, mind a jogalkalmazókat, hogy ez a rendszer végre beváltja a hozzá fűzött reményeket, ami nem más, mint a szakszerű, stabil, gyors és hatékony közigazgatás kialakulása.

6. Jegyzetek:

A.) Felhasznált Irodalom:

- ÁRVA-BALÁZS-BARTA-VESZPRÉMI: *Közigazgatás-elmélet*, Debreceni Egyetem Kiadó, 2011
- ÁRVA-BALÁZS-BARTA-VESZPRÉMI: *Közigazgatás-elmélet*, Debreceni Egyetem Kiadó, 2012
- 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 University Press, 2011
- BALOGH GÁBOR – SZÖGI ÁGNES: *A helyi önkormányzatok törvényességi szempontú vizsgálatának múltja, jelene és jövője – 20 év után ismét törvényességi felügyelet (Első rész)*, Kodifikáció és közigazgatás, 2012/1.
- BALOGH GÁBOR – SZÖGI ÁGNES: *A helyi önkormányzatok törvényességi szempontú vizsgálatának múltja, jelene és jövője – 20 év után ismét törvényességi felügyelet (Második rész)*, Kodifikáció és közigazgatás, 2012/1.

⁸⁶ 5. fejezet A) pontja alatt

⁸⁷ 5. fejezet B) pontján ii, v., vii., xi. alpontok figyelembe vételével

- DEMETER ANDRÁS: *Prognózis a törvényességi felügyelet várható gyakorlatáról*, Új magyar közigazgatás, 2012.(5.évf.) 7-8.sz. 11-19.o.
- FÁBIÁN ADRIÁN: *Közigazgatás-elmélet*, Dialog Campus, 2010, Budapest-Pécs, 43-50.o.
- PATYI ANDRÁS: *Local Government*, IN: BALOGH ZSOLT ET AL, CSINK LÓRÁNT, SCHANDA BALÁZS, VARGA ZS ANDRÁS (szerk.): *The Basic Law of Hungary: The First Commentary*. Dublin: Clarus Press, 2012., 219-233.o.
- SZAMEL KATALIN – BALÁZS ISTVÁN – GAJDUSCHEK GYÖRGY – KOI GYULA: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Complex Kiadó, Budapest, 2011
- TORMA ANDRÁS: *A közigazgatási szervek közötti viszonyrendszer, különös tekintettel az irányításra és felügyeletre*, Magyar Közigazgatás, 2004. 8.sz.
- VARGA ZS. ANDRÁS: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség. Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon*, Pázmány Press, Bp., 2012.
- ZSUFFA ISTVÁN: *A közigazgatási szervek irányítása és felügyelete*, Magyar Közigazgatás, 2004. 7.sz.

B.) Hivatkozott Jogsabályok:

- *Magyarország Alaptörvénye*
- *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája*
- *1990. évi LXV. törvény (Ötv.)*
- *2011. évi CLI. törvény (ABtv.)*
- *2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)*
- *119/2012. (VI.26.) Kormányrendelet (Vhr.)*
- *KIM Módszertani Útmutató (2012.08.09.)*