

**A KÖZIGAZGATÁS TÖRVÉNYESSÉGE A HELYI
ÖNKORMÁNYZATOK TÖRVÉNYESSÉGI KONTROLLJA
TEKINTETÉBEN**

Jelige: Sub pondere crescit palma

2014.

TARTALOM

I. Bevezetés	6
<i>1. Fogalmi elhatárolás</i>	<i>7</i>
II. Nemzetközi kitekintés	9
<i>1. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája.....</i>	<i>9</i>
<i>2. A nyugati demokráciák modelljei</i>	<i>10</i>
<i>2.1. Az angolszász modell.....</i>	<i>10</i>
<i>2.2. A kontinentális modell és főbb típusai.....</i>	<i>11</i>
<i>3. A nemzetközi tapasztalatok összegzése</i>	<i>13</i>
III. A törvényességi ellenőrzés helye a magyar közigazgatásban	15
<i>1. A törvényességi ellenőrzés keretei.....</i>	<i>16</i>
<i>2. A törvényességi ellenőrzés utólagossága</i>	<i>17</i>
<i>3. A törvényességi ellenőrzés hatálya alól kivont ügyek</i>	<i>18</i>
<i>4. Az ún. „ex lex” állapot</i>	<i>18</i>
<i>5. A törvényességi ellenőrzés gyakorlati problémái</i>	<i>20</i>
IV. A törvényességi felügyelet szabályozása	23
<i>1. A törvényességi felügyelet jogforrási keretei.....</i>	<i>23</i>
<i>1.1. Alaptörvényi rendelkezések</i>	<i>23</i>
<i>2. A törvényességi felügyelet eszközei.....</i>	<i>24</i>
<i>2.1. A kormányhivatalok kialakulása</i>	<i>24</i>
<i>2.2. A törvényességi felhívás</i>	<i>24</i>
<i>2.3. A képviselő-testület vagy a társulási tanács összehívásának kezdeményezése, valamint az</i> <i>Mötv.-ben meghatározott esetben való összehívása.....</i>	<i>25</i>
<i>2.4. Az önkormányzati rendeletek alkotmánybírósági felülvizsgálata</i>	<i>25</i>
<i>2.5. A Kúria önkormányzati tanácsának eljárása</i>	<i>26</i>
<i>2.6. Az önkormányzati jogalkotási kötelezettség elmulasztása</i>	<i>28</i>
<i>2.7. A közigazgatási és munkaügyi bíróság eljárása</i>	<i>31</i>
<i>2.8. Az önkormányzati határozathozatali és feladat-ellátási kötelezettségek elmulasztása.....</i>	<i>32</i>
<i>2.9. Az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlásának kezdeményezése</i>	<i>32</i>
<i>2.10. A központi költségvetésből járó támogatás visszavonása vagy megvonása.....</i>	<i>33</i>
<i>2.11. Per indítása a polgármester tisztségének megszüntetése iránt</i>	<i>33</i>

2.12. Fegyelmi eljárás kezdeményezése	33
2.13. Az ÁSZ vizsgálatának kezdeményezése.....	34
2.14. Szakmai segítségnyújtás	34
2.15. Törvényességi felügyeleti bírság kiszabása.....	35
2.16. Következtetések.....	36
3. A törvényességi felügyelet célja, terjedelme, korlátai, szakaszai	36
3.1. A törvényességi felügyelet célja, terjedelme korlátai.....	36
3.2. A törvényességi felügyelet szakaszai	37
4. A kormányhivatalok tapasztalatai különös tekintettel a célvizsgálatra és a „jó gyakorlat” kialakítására	38
5. A törvényességi felügyelet sajátosságainak összegzése.....	41
V. Konklúzió	42

I. Bevezetés

A közigazgatás törvényessége a közigazgatási jogi irodalom egyik legtöbbet tárgyalt témaköre. Sokan és sokféleképpen dolgozták már fel e témát, számos cikk, tanulmány jelent meg az elmúlt években, évtizedekben. Mégis azt gondoljuk, hogy mindazon változások, amelyek a közigazgatást a közelmúltban jellemezték – különös tekintettel a helyi önkormányzatok feletti törvényesség szabályozásának átalakulására – témaválasztásunkat ismételten, a korábbiaknál talán még inkább aktualizálják.

Annak érdekében, hogy átfogó képet adhassunk a törvényességi kontroll intézményéről, pályamunkánkat három fő rész köré csoportosítottuk, ezáltal törekedve arra, hogy minél több irányból és megközelítésből mutassuk be választott témánkat. Az első részt nemzetközi kitekintéssel kezdjük, amelyet azért tartunk fontosnak, mert a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája olyan alaptételeket, irányelveket tartalmaz, amelyeket hazánk is elfogadott és szabályozásába beépített, a Charta rendelkezései után pedig a törvényességi kontroll külföldi megoldásainak főbb vonulatait mutatjuk be. Ezt követi dolgozatunk második része, amely visszatekintés a korábbi törvényességi ellenőrzés intézményére, annak főbb jellemzőire, tapasztalataira. E részben egyébiránt a kormányhivatalok kialakulása is helyet kapott, ennek oka, hogy a törvényességi felügyelet gyakorlásában ezek a szervek meghatározó szerepet vállalnak. A következő, harmadik részben a hatályos jogforrások alaptörvényi, törvényi és rendeleti szintjének bemutatásán keresztül a jelenleg működő törvényességi felügyelet kerül vizsgálatunk középpontjába, amely során az egyes felügyeleti eszközökkel kapcsolatban mind a pozitívumokat, mind a negatívumokat megfogalmazzuk. Pályamunkánk e részében a Kúria Önkormányzati Tanácsának törvényességi felügyelet keretein belül gyakorolt eljárását is vizsgáljuk. Tesszük mindezt a Kúria által kidolgozott elvi tételek rögzítésével, illetve a szabályozás legnagyobb újtásának számító aktuspótlás első hazai megvalósulásának bemutatásával, mind a Kúria, mind pedig a kormányhivatal szemszögéből.

Célunk a megváltozott törvényességi felügyelet minél sokrétűbb bemutatása, átfogó kép kialakítása az intézményről, ezáltal segítve a szabályozás vitás pontjainak tisztázását, illetve gyakorlati alkalmazásának, eddigi tapasztalatainak leszűrését.

1. Fogalmi elhatárolás

A rendszerváltást követően új önkormányzati rendszer felállítására került sor, száműzve a merev hierarchikus viszonyokat, és biztosítva az önkormányzatok autonómiáját, amely azonban nem jelent teljes függetlenséget. Ebből adódóan merül fel a kérdés, hogy a központi állami szervek (Kormány, minisztériumok) milyen mértékű befolyást gyakorolhatnak az önkormányzatok működésére? Ennek megválaszolásához mindenekelőtt a közigazgatási jogban számos alkalommal felmerülő „irányítás”, „felügyelet” és „ellenőrzés” fogalmi hármasának meghatározása szükséges. E kifejezések kapcsán megjegyzendő, hogy a magyar jogban jelentősége van a közigazgatási szervek közötti viszony elnevezésének, ám a külföldi jogrendszerek illetve a külföldi jogtudomány nem alakítottak ki ilyen kimunkált különbséget.¹

Az irányítás a létező legerősebb befolyás két szerv között, fogalmát tekintve pedig nem más, mint közigazgatási szervek között fennálló, jogilag szabályozott hierarchikus viszony, amelynek keretében a fölérendelt szerv meghatározó befolyást gyakorolhat az alárendelt szerv működésére.² Abszolút, mindenre kiterjedő függőség, amely érintheti a szerv belső szféráját, valamint magában foglalja a szerv felügyeletét és irányítását is. Az irányító szervet illeti a szabályozási jog, amely a közigazgatás világában a jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközein keresztül valósulhat meg.³

Az irányításhoz képest lényegesen enyhébb állami beavatkozást tesz lehetővé a felügyelet,⁴ amely során a felügyeleti szerv figyelemmel kíséri a felügyelt szerv működését, és indokolt esetben utólag, közvetlenül akár be is avatkozhat a döntéseibe, így megsemmisítheti, megváltoztathatja vagy felfüggesztheti azokat. A felügyelet többnyire magában foglalja az ellenőrzési jogot, egyben annak egyik eszköze is.⁵

A legkisebb mértékű közvetlen befolyásolásról az ellenőrzés esetében beszélhetünk.⁶ Az ellenőrző szerv ugyanis nem avatkozhat be az ellenőrzött szerv működésébe, jogsértés

¹ TEMESI ISTVÁN: Helyhatósági normák törvényességi vizsgálata nemzetközi összehasonlításban. Új Magyar Közigazgatás 2013/december, 25. o.

² FÁBIÁN ADRIÁN: Az irányítás tartalma. Közjogi Szemle 2009/3. 42. o.

³ IVANCSICS IMRE: Az irányítás és felügyelet jogtudományi problémái. In: A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései. (Oktatási anyag) Unió Lap- és Könyvkiadó Kft., 391. o.

⁴ Lásd még: TORMA ANDRÁS: A közigazgatási szervek közötti viszonyrendszer, különös tekintettel az irányításra és felügyeletre. Magyar Közigazgatás 2004/8. 449-460. o.; KALTENBACH JENŐ: A közigazgatási felügyelet kialakulása és fejlődése a XIX. század végéig. Jogtudományi Közlöny 1990/1 9-16. o.

⁵ Lásd bővebben: SZAMEL LAJOS: Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1963. 154-171. o.

⁶ Lásd még: VIGVÁRI ANDRÁS: Az ellenőrzés fogalmához. Magyar Közigazgatás 2002/12. 754-759. o.; TÖRÖK LAJOS: Az ellenőrzés fogalma és alapvető típusai. Állam- és Jogtudomány 1962/1. 59-93. o.; WALTER TIBOR: A közigazgatási hivatalok koordinációs és ellenőrzési szerepe. Magyar Közigazgatás 2000/5. 269-281. o.

észlelése esetén lehetősége csupán arra tejed ki, hogy harmadik szervhez forduljon. Jogosult azonban információk szerzésére, adatszolgáltatásra az ellenőrzött szerv működéséről, továbbá irat-betekintési jogot is gyakorolhat. „A közigazgatási szerv működésére vonatkozó valamennyi ellenőrzés azzal a céllal történik, hogy az ellenőrzés megállapításain keresztül információ áramoljék egy olyan döntési ponthoz, amely szükség esetén képes megvalósítani a működés korrekcióját.”⁷ Így az ellenőrzés elsősorban jelzést, kifogásolást és közvetett hatásgyakorlást foglal magában, vagyis a jogsértés megszüntetésére nincs közvetlen intézkedési lehetőség.

⁷ KALAS TIBOR: A közigazgatási ellenőrzési rendszer és a közigazgatási információs rendszer összefüggései. In: A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései. (Oktatási anyag) Unió Lap- és Könyvkiadó Kft., 328. o.

II. Nemzetközi kitekintés

1. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája – amely a helyi önkormányzás területén alapidokumentumnak tekintendő – összefoglalja azokat a közös értékeket, amelyek Európa demokratikus helyi önkormányzatainak működésében rejlenek,⁸ és lefekteti azokat a minimális szabályokat és garanciákat, amelyeket a tagállamoknak interpretálniuk kell a nemzeti szabályozás kialakítása során, illetve biztosítja a helyi önkormányzatok működési kereteit, amely kereteket azonban már a részes államoknak kell tartalommal megtölteni. Magyarország a kelet-európai országok közül elsőként vállalta a Chartában megfogalmazott elveket, amelyeket az 1997. évi XV. törvénnyel hirdettek ki és vált a belső joganyag részévé.

A Charta 8. Cikke rendelkezik a helyi önkormányzatok tevékenységének államigazgatási felügyeletéről. Ennek 1. pontja szerint „[a] helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletét csak az Alkotmányban vagy törvényben meghatározott esetekben és eljárás szerint lehet gyakorolni.” Jól látható tehát, hogy a helyi önkormányzatok törvényességi kontrolljának eseteit és az eljárás rendjét a tagállamok csakis alkotmányi vagy törvényi szinten meghatározott keretek között gyakorolhatják (ennek a hazai szabályozás is eleget tesz). A Charta 8. Cikkének 2. pontja arról rendelkezik, hogy „[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 azoknak a feladatoknak a vonatkozásában, amelyeknek végrehajtását a helyi önkormányzatokra ruházták át.” A felettes államigazgatási szerv tehát főszabályként csak a helyi önkormányzatok tevékenységének törvénynek, valamint alkotmányos elveknek való megfelelését vizsgálhatja, de a szabályozás kivételesen lehetőséget biztosít célszerűségi ellenőrzésre is azon feladatok vonatkozásában, amelyeknek végrehajtását a helyi önkormányzatok végzik. A 3. pont arról rendelkezik, hogy a helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletének gyakorlása során a felügyeletet gyakorló szerv beavatkozásának mindvégig arányban kell állnia a védeni szándékozott érdekek fontosságával.

Úgy tűnhet, hogy a Charta által biztosított államigazgatási felügyeleti jog lehetőségével a jogalkotó először a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi

⁸ FOGARASI JÓZSEF: A helyi önkormányzatok. HVG ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2010. 40. o. Idézi: BEKÉNYI JÓZSEF: A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája. Ön-Kor-Kép. 1998/9.

CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) megalkotása kapcsán élt, hiszen a korábbi szabályozás alatt csupán törvényességi ellenőrzés érvényesült a helyi önkormányzatok felett. Ha azonban tartalmilag is megvizsgáljuk a Charta által biztosított államigazgatási felügyeletet, arra juthatunk, hogy az valójában ellenőrzést jelent, hiszen a hivatalos fordítás a „tevékenység törvényességének és az alkotmányos elvekkel való összhangjának vizsgálatát” szófordulatot használja, a *vizsgálat* pedig a magyar terminus technicus szerint csupán alapos, részletes megfigyelést, tanulmányozást jelent.⁹ E szerint a vizsgálat a döntéshozatal lehetőségét már nem foglalja magában. Az angol szövegben azonban az „aim only at ensuring compliance with the law and with constitutional principles” fordulat szerepel, amely alapján a közigazgatási felügyelet célja a törvényesség és az alkotmányossági elvek *biztosítása* lehet, amely tartalmilag akár döntési jogot is indukálhat, így viszont már felügyeleti tevékenységről beszélünk.¹⁰

2. A nyugati demokráciák modelljei

A modern demokráciák számos megoldást alakítottak ki a helyi önkormányzatok feletti kontroll tekintetében. Az ehhez vezető utat, vagyis az önkormányzatok és az állami szervek kapcsolatát döntően meghatározta a helyi önkormányzatok alkotmányos jogállása, feladat- és hatásköreik alkotmányos rendszere.¹¹ A felügyeleti eszközrendszerei még az európai államokban is jelentős mértékben eltérnek egymástól, ezért nem beszélhetünk egységes mintáról.¹²

2.1. Az angolszász modell

Az angolszász államokra – ide elsősorban az Egyesült Királyságot, Írországot és az Amerikai Egyesült Államokat soroljuk – az ún. ultra vires rendszer jellemző, tehát az önkormányzatok feladat- és hatásköre kizárólag azokra az ügyekre terjedhet ki, amelyeket a parlament tételesen meghatároz. Az önkormányzatok, bár törvény által létrehozott közigazgatási szervek, mégsem minősülnek az államigazgatás (központi igazgatás) szerveinek, azoktól függetlenek. Ezek alapján sajátos viszonyrendszer alakult ki az

⁹ JUHÁSZ JÓZSEF – SZÓKE ISTVÁN – O. NAGY GÁBOR – KOVALOVSKY MIKLÓS: Magyar Értelmező Kéziszótár. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1992. 1517. o.

¹⁰ CSÖRGITS LAJOS: Az önkormányzati feladatellátás alakulása napjainkban – elméleti és gyakorlati problémák, különös tekintettel az oktatási terület egyes elemeire (ld. <http://tinyurl.com/mcfwbr>, 2014.03.28.)

¹¹ HOFFMAN ISTVÁN: Az önkormányzati döntések kontrolljának főbb modelljei a nyugati demokráciákban. Közjogi Szemle 2013/4. 34. o.

¹² 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. 55. o.

államigazgatási szervek és a helyi közösségek autonóm szervei között: az államigazgatás ágazati törvényekben meghatározott ellenőrzési – olykor felügyeleti – hatásköröket gyakorol, amelyek a tájékoztató, ellenőrzési és tényleges intézkedési jogköröket foglalják magukban.¹³ Mindazonáltal az angolszász modellre nem jellemző az olyan általános ellenőrzési hatáskörrel rendelkező területi államigazgatási szervek létrehozása, amelyek az önkormányzatok törvényességi felügyeletéért lennének felelősek. Helyette politikai felügyelet valósul meg, amely a kormány politikájának végrehajtását célozza.¹⁴

Az angolszász modellben az önkormányzatok közjogi – mind egyedi, mind normatív – aktusainak és működésének törvényességét a rendes bíróságok jogszerűségi kontroll keretei között vizsgálhatják. Jellemzője az is, hogy az önkormányzati aktusok jogszerűséget nemcsak az ellenőrző hatóságok, hanem közvetlenül az érintett magánszemélyek is megtámadhatják, amennyiben igazolni tudják, hogy jogaikat, jogos érdekeiket az adott aktus sérti.¹⁵ A jogsértő döntés kivizsgálását az önkormányzati ombudsmantól kérhetik, ennek viszont feltétele, hogy a közigazgatási jogorvoslati lehetőségeiket előzetesen kimerítsék.

2.2. A kontinentális modell és főbb típusai

A kontinentális államoknak a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos felfogása gyökeresen eltér az angolszász államokétól. Az egyes államok alkotmányai általános jelleggel ismerik el az önkormányzati autonómiát,¹⁶ így a helyi közösségek nagyobb mozgástérrel, ezáltal pedig szélesebb felelősségi körrel rendelkeznek. E kontinentális keretek között azonban jelentős eltérések fedezhetők fel.

2.2.1. A kontinentális modell francia altípusa

Franciaországban az alkotmány elismeri az önkormányzatok autonómiáját, annak részletes tartalmát azonban nem határozza meg. A francia helyi önkormányzatok általános hatáskörű szervek, amelyek felett az utólagos törvényességi kontrollt általános hatáskörű területi államigazgatási szervek, ún. prefektusi intézmények gyakorolják, amelyek jogköre az önkormányzatok törvényességének ellenőrzésén túl a gazdálkodás ellenőrzésére is kiterjed. Intézkedési jogkörrel azonban nem rendelkeznek, mivel hatáskörük csak a közigazgatási bírósághoz fordulás jogára terjed ki, valamint két hónapon belül, írásban, a döntés

¹³ HOFFMAN, Közjogi Szemle 2013/4. 35. o.

¹⁴ TEMESI, 2013/december, 30. o.

¹⁵ HOFFMAN, Közjogi Szemle 2013/4. 36. o.

¹⁶ HOFFMAN ISTVÁN: Modellváltás a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreinek meghatározásában: generálklauzula helyett enumeráció? Közjogi Szemle 2012/2. 27. o.

visszavonását vagy módosítását kezdeményezhetik a döntést kibocsátó önkormányzatnál.¹⁷ Végző megoldásként a központi államigazgatási szervek is részt vehetnek a törvényességi ellenőrzés ellátásban. Ezek a szervek jogosítvánnyal rendelkeznek az önkormányzati testületek feloszlásának elrendelésére, így a köztársasági elnök és a kormányfő is rendelkezhet a törvénysértően működő önkormányzat feloszlásáról, valamint az önkormányzati tisztviselők felfüggesztéséről. Mindezek a jogosítványok erős beavatkozást tesznek lehetővé a helyi önkormányzati autonómiába.

A francia modellt követő államok közé sorolhatjuk Olaszországot, Spanyolországot, Belgiumot illetve Romániát is, ahol ugyancsak megtalálhatóak az önkormányzatok feletti törvényességi kontroll típus elemei. Egyes szakirodalmi álláspontok szerint a „fővárosi és megyei kormányhivatalok létrehozásával és a kormány megbízotti intézménnyel Magyarország is a francia típusú prefektusi modellt követi.”¹⁸

2.2.2. A kontinentális modell német típusa

A német típusú államokban, így Németországban, Ausztriában és Svájcban, az egyes önkormányzatok feletti állami felügyelet ellátása főszabály szerint az államigazgatási szervek, ezen belül is – minthogy föderatív felépítésű államokról van szó – a tartományi államigazgatási szervek feladata.

Németországban az 1990-es években kialakult, az állam egységéből kiinduló elmélet középpontjában az együttműködő, segítő felügyelet áll. Az elmélet lényege az önkormányzati – elsősorban kötelező – feladatok ellátásának biztosítása, ezért a felügyelet fő teendője az, hogy elősegítse ennek megvalósítását.¹⁹ A német dogmatika az önkormányzatok feletti kontroll kapcsán kétféle felügyeletet különít el egymástól: a törvényességi és a szakfelügyeletet. A törvényességi felügyelet az önkormányzatok egyedi és normatív döntéseire, a döntéshozatali eljárásra, valamint a jogellenes mulasztásra terjed ki, azonban fontos, hogy csak és kizárólag az vizsgálható, hogy ezek megfeleltek-e a jogszabályi rendelkezéseknek. Ezzel szemben a szakfelügyelet elsősorban pénzügyi-gazdasági kérdésekre, közszolgáltatások nyújtásával összefüggő tevékenységekre, valamint az átruházott államigazgatási hatósági ügyekben hozott döntésekre terjed ki, amely a jogszerűség vizsgálata mellett magában foglalja a célszerűség vizsgálatát is. Németországban a felügyeletet ellátó hatóságok nem semmisíthetik meg az önkormányzatok határozatait vagy rendeleteit, de a

¹⁷ FÁBIÁN ADRIÁN (szerk.): Válogatott európai önkormányzati modellek. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2012. 68. o.

¹⁸ TEMESI, 2013/december, 26. o.

¹⁹ BALOGH – SZÖGI, 2012/1. 55. o.

közigazgatási bíróság döntéséig felfüggeszthetik az általuk törvénysértőnek talált rendelkezés végrehajtását. Megsemmisítésre kizárólag a közigazgatási bíróság, illetőleg kivételes esetben az Alkotmánybíróság jogosult. A német jog lehetőséget biztosít a jogsértést elkövető vezető felfüggesztésére, aki helyett tartományi biztos kirendelésére van mód, illetve a tartományi kormány feloszlatja a jogsértő önkormányzatot. Bizonyos esetekben a hatóság élhet az aktuspótlás utólagos felügyeleti eszközével is. Fontos megemlíteni, hogy az angolszász modell, valamint a kontinentális modell francia típusához hasonlóan itt is lehetősége van az egyénnek, hogy az egyes normatív aktusokat megtámadja, feltéve, ha igazolja, hogy az jogát vagy jogos érdekét érinti.²⁰ A törvényességi kontroll széles eszköztárában az utólagos felügyeleti eszközök mellett helyet kaptak a megelőző, preventív eszközök is, így például az információkérés vagy a tanácsadási jogosítvány.

2.2.3. Az európai modell skandináv típusa

A skandináv modell államaiban, amelyhez Svédországon túl főként Finnország és Dánia sorolandó, a lakosság életéhez oly sok szállal kötődő önkormányzatok működése felett erős felügyeleti rendszer alakult ki.²¹

Svédországban, a modell mintaadó államában az önkormányzati rendszer egymással alá-fölé rendeltségi viszonyban nem álló települési és megyei önkormányzatokból áll. Működésüket széles körű felelősségi rendszer jellemzi.²² Az önkormányzatok törvényességi ellenőrzését a megyékben működő kormányhivatalok látják el, amelyek a közigazgatás középszintjén működnek. Ettől részben eltérő módon Finnországban az önkormányzati rendszer nagymértékben decentralizált, Dániában pedig az ombudsman intézménye játszik kiemelkedő szerepet.

3. A nemzetközi tapasztalatok összegzése

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról megállapíthatjuk, hogy létrejötté óta alapjaiban befolyásolja az egyes tagállamok jogalkotását; mind a kelet-, mind a nyugat-európai országok irányadó mintának tekintették az önkormányzati rendszerek kialakítása

²⁰ HOFFMAN, Közjogi Szemle 2013/4. 41. o.

²¹ Nemzeti Közigazgatási Intézet: Közigazgatási szakvizsga önkormányzati közigazgatás (tankönyv). Nemzeti Közigazgatási Intézet, Budapest, 2012. 70. o.

²² Debreceni Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék, Segédanyag helyi önkormányzatok tárgyhoz, Debrecen, 2012. 6. o. (ld. <http://tinyurl.com/k8hwju4>, 2014.04.13.)

során.²³ A Charta általános megfogalmazású szövegezése tudatos volt, amely azt a célt szolgálta, hogy „tág kereteket biztosítson a nemzeti sajátosságoknak, s ezek elfogadásával minél több európai államot ösztönözzön a csatlakozásra.”²⁴ A tagállamok között általánosnak mondható az a vélemény, amely szerint „az egyezmény eredeti szövege megfelelő módon tartalmazza a legfontosabb alapelveket és követelményeket, és kellően rugalmas is ahhoz, hogy tiszteletben tartsa a nemzeti sajátosságokat.”²⁵

A helyi önkormányzatok törvényes működésének biztosítására kialakított különböző modellek tanulmányozása során, arra a következtetésre jutottunk, hogy az angolszász vagy épp a német, francia, skandináv típus szerinti besorolás ma már csak történeti szempontok alapján lehetséges, a valóságban a modellek egyes elemei rendszerint keverednek egymással. Egyetlen modell sem tekintendő teljes egészében követendő mintának, hiszen a közigazgatási rendszerek működését az adott ország sajátosságai, történeti hagyományai, társadalmi és gazdasági körülményei jelentősen befolyásolják. Az egyes típusok tekintetében eltérő megoldások jöttek létre arra is figyelemmel, hogy inkább politikai, vagy inkább szakmai, esetlegesen e két elem mindegyikét magában foglaló tevékenységi körnek tekintik-e az önkormányzatok feletti törvényességi kontroll intézményét. A fentiek alapján megállapítható, hogy minden ország közigazgatási rendszere sajátos, a vizsgált államok ellenőrzési, felügyeleti gyakorlata még az egyes modelleken belül is változatos képet mutat, ugyanakkor az is megfigyelhető, hogy a különböző modell típusokba kategorizált államok részben hasonló megoldásokat alkalmaznak.

²³ SZENTE ZOLTÁN: Az Európai Önkormányzati Charta végrehajtásának monitoringja az Európai Tanács gyakorlatában. Új Magyar Közigazgatás 2014/március, 24. o.

²⁴ SZENTE, 2014/március, 28. o.

²⁵ SZENTE, 2014/március, 25. o.

III. A törvényességi ellenőrzés helye a magyar közigazgatásban

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 35. § (1) bekezdés d) pontja szerint a Kormány feladata volt biztosítani a helyi önkormányzatok ellenőrzését.²⁶ Az 1990. augusztus 14-én kihirdetett helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LVX. törvény (a továbbiakban: Ötv.) ennek megfelelően létrehozta a köztársasági megbízott intézményét, amelyen keresztül az állam az önkormányzatok fölött törvényességi ellenőrzést kívánta gyakorolni. „Mivel ilyen jogintézmény korábban nem létezett, ki kellett alakítani a szervezetrendszer, és megfelelő hatásköröket is kellett biztosítani a működéshez.”²⁷ A mai magyar törvényességi felügyeleti rendszer ismeretében érdemes megemlíteni, hogy az Ötv. megalkotása során ilyen mértékű állami beavatkozás szóba sem jöhetett. Rögzíthetjük, hogy a jogi szabályozás szintjén Európa egyik legliberálisabb és legszélesebb felelősséggel rendelkező önkormányzati rendszerét sikerült megalkotni.²⁸ Más szakirodalmi megközelítés szerint „1990-ben széles felelősségű önkormányzati rendszer jött létre széles körű felelőtlenséggel”.²⁹

A köztársasági megbízott regionális szinten működő sajátos jogállású intézmény volt, tevékenységét hét régióban és a fővárosban fejtette ki. Alapvető feladatát az önkormányzatok működésének törvényességi ellenőrzése jelentette. Hatáskörei közé tartozott továbbá a helyi önkormányzatok szervei által államigazgatási hatósági ügyekben első fokon hozott határozatok ellen benyújtott jogorvoslatok elbírálása, a működési területén tevékenykedő államigazgatási szervek tevékenységének összehangolása, és a Kormány által feladatkörébe utalt államigazgatási feladatok ellátása.

Érdemi változást először az Ötv. 1994-es átfogó módosítása hozott, amelynek révén a törvényességi ellenőrzés szabályozása számos részletszabállyal gazdagodott. A köztársasági megbízott intézménye megszűnt, helyét a fővárosi és a megyei közigazgatási hivatalok vették át, amelyek a köztársasági megbízott és hivatala jogutódjaként működtek. A szabályozás a 161/1994. (XII.2.) Korm. rendelettel egészült ki, amely a hivatalok jogállásával összefüggő

²⁶ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról 35.§ (1) bek. d) pont

²⁷ NYITRAI PÉTER: Anomáliák az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének jogi szabályozásában. In: 20 éves a magyar önkormányzati rendszer. A „Jövő Közigazgatásáért” Alapítvány, Pécs, 2011. 197. o.

²⁸ BALÁZS ISTVÁN: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás alakulása. Új Magyar Közigazgatás 2014/március, 37. o.

²⁹ BALOGH ZSOLT: Az önkormányzati rendeletek törvényességi kontrollja. Új Magyar Közigazgatás 2013/május, 37. o.

részletszabályokról rendelkezett.³⁰ A közigazgatási hivatalok feladatai lényegében megegyeztek a jogelőd köztársasági megbízott által ellátott feladatokkal.³¹

Ezt követően, 1996-ban újabb változás történt a közigazgatási hivatalok jogállásában. Az Ötv.-t módosító 1996. évi LXXII. törvény a közigazgatási hivatalok jogállására vonatkozó rendelkezéseket – a 98. § (1) bekezdés kivételével – hatályon kívül helyezte. Indokolása szerint „az Ötv. módosításának indoka a területi államigazgatási szervek reformjának megvalósítása, az, hogy alkalmassá lehessen tenni a közigazgatási hivatalokat a reformkonceptióból adódó feladatok ellátására.”³² A fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok jogállását ekkor már a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokról szóló 191/1996. (XII. 17.) Korm. rendelet szabályozta.

A módosítások során pontosításra került, hogy mit kell vizsgálni az ellenőrzés folyamán, illetve sor került annak meghatározására, hogy milyen határozatokra nem terjed ki az ellenőrzés. Egyszerűbbek és egyértelműek lettek a törvényességi ellenőrzés eljárásával kapcsolatos előírások, kibővült az ellenőrzés eszközrendszere.

Tíz évvel később, 2007-ben ismételten sor került az önkormányzatok törvényességi ellenőrzését végző közigazgatási (később államigazgatási) hivatalok átszervezésére, így 2009-ig a regionális közigazgatási hivatalok vették át a feladatot, élükön a hivatalok vezetőivel, akik ezáltal a törvényességi ellenőrzés fő letéteményeseivé váltak. A regionális közigazgatási hivatalok működését meghatározó kormányrendeletet azonban az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) később megsemmisítette (ennek részleteire tanulmányunkban még kitérünk).

1. A törvényességi ellenőrzés keretei

A fentiek alapján jól látható, hogy a magyar megoldás az 1990-től 2009-ig tartó időszakban az önkormányzatok működésének figyelemmel kíséréséhez az önkormányzatok működését legkisebb mértékben befolyásoló törvényességi ellenőrzés eszközét vette igénybe.³³ Az elérni kívánt cél – a nyugat-európai országokhoz hasonlóan – az önkormányzatok jogszabályoknak megfelelő működése, az alkotmányos jogrend elemeivel történő összhangja volt.³⁴ Elviekben tehát nem fordulhatott volna elő olyan eset, hogy egy

³⁰ 90/2007. (XI. 14.) AB határozat

³¹ GYURITA ERZSÉBET RITA: A fővárosi és megyei kormányhivatal. Új Magyar Közigazgatás 2014/június, 9. o.

³² 90/2007. (XI. 14.) AB határozat

³³ A helyi önkormányzatok ellenőrzése. (ld. <http://tinyurl.com/cw6l4d>, 2014.04.26.)

³⁴ „Az Európai Unióhoz történt csatlakozás óta az önkormányzati döntéseknek a közvetlenül hatályos európai uniós joganyagnak is meg kell felelniük, így adott esetben az e szabályokkal való összhang vizsgálata is a törvényességi ellenőrzés feladatát képezi.” (Lásd: NYITRAI, 2011. 556. o.)

képviselő-testület jogszabálysértő döntést hozzon, hiszen az előterjesztések során működnie kellett az előzetes jegyzői kontrollnak.³⁵ A gyakorlat mégis mást mutatott, ami nem feltétlenül a jegyzők hibájára vezethető vissza. A közigazgatási hivatal vezetője törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva vizsgálta, hogy a helyi önkormányzat szervezete, működése, döntéshozatali eljárása, döntései (rendelete, határozata), bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, megyei közgyűlés elnöke, társulása által hozott önkormányzati határozat megfelelt-e a jogszabályoknak,³⁶ mindemellett a törvényességi ellenőrzés kiterjedt a mérlegeléssel hozott önkormányzati döntések jogszerűségi vizsgálatára is.³⁷

A törvényességi ellenőrzés egyik legfontosabb eleme a képviselő-testületi ülések jegyzőkönyveinek megküldése volt a közigazgatási hivatalba, ami a törvényességi ellenőrzés folyamatosságát biztosította. Amennyiben az ellenőrzéssel megbízott szerv jogszabálysértést észlelt, törvényességi észrevételben, határidő tűzésével felhívta a testületet a jogszabálysértő állapot megszüntetésére, amely egyben eljárási kötelezettséget is jelentett. A helyi önkormányzatok kötelesek voltak az észrevételben foglaltakat megvizsgálni és azokra választ adni, amely válasz kétféle lehetett: vagy egyetértett az ellenőrző szerv véleményével – ez esetben sor került a jogsértés megszüntetésére –, vagy elutasította azt. Ha a képviselő-testület nem értett egyet és nem szüntette meg a jogsértést, az ellenőrzést végző szerv kezdeményezhette a törvényt sértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatát és megsemmisítését az AB-nál, míg önkormányzati határozat esetén 30 napon belül bírósági felülvizsgálatot kezdeményezhetett.³⁸ Utóbbi esetben az alperes a helyi önkormányzat, illetve a polgármester lehetett, a kereset benyújtásának pedig a végrehajtásra nézve nem volt halasztó hatálya (bár a közérdek súlyos sérelme vagy elháríthatatlan kár esetén mégis sor kerülhetett a döntés végrehajtásának felfüggesztésére). Mindemellett a közigazgatási hivatal indítványozási jogosultsággal rendelkezett a képviselő-testület összehívására, a törvényt sértés megszüntetése, valamint a képviselő-testület tisztségviselőjének felelősségre vonására vonatkozóan.³⁹

2. A törvényességi ellenőrzés utólagossága

A törvényességi ellenőrzési jogkör korábban utólagos volt, így az ellenőrzést végző szervnek semmilyen lehetősége nem adódott a rendeletek és határozatok bármilyen formában

³⁵ NYITRAI, 2011. 200. o.

³⁶ 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról 98. § (3) bek.

³⁷ Ötv. 98. § (2) bek. a) pont

³⁸ FOGARASI, 2010. 557. o.

³⁹ Ötv. 99. § (2) bek. c) pont

történő előzetes kontrolljára – még nyilvánvaló jogszabálysértés esetén sem volt közvetlen beavatkozási lehetősége.⁴⁰ Jogszabálysértés észlelése esetén a közigazgatási hivatal vezetője nem semmisíthette vagy változtathatta meg az önkormányzat döntését, jogköre kizárólag figyelemfelhívásra, illetve a döntés más szerv előtti alkotmányossági vagy törvényességi vizsgálatának kezdeményezésére terjedt ki. Ennek ellenére egyes önkormányzati hivatalok igényt tartottak a szakmai segítségre, a törvényességi ellenőrzési hatáskör gyakorlásával párhuzamos preventív, konzultatív és instrukciós feladatok ellátására, amely jól mutatja, hogy nem kizárólag posteriori működési elemek valósultak meg.⁴¹

3. A törvényességi ellenőrzés hatálya alól kivont ügyek

A közigazgatási hivatal vezetőjének törvényességi ellenőrzési jogköre nem terjedt ki azokra a helyi önkormányzat, illetve annak szervei által hozott határozatok vizsgálatára, amelyek alapján munkaügyi vitának, illetve közszolgálati jogviszonyból származó vitának, valamint külön jogszabályban meghatározott bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak volt helye.⁴² Kivételt képeztek ez alól azok a döntések, amelyek munkavállaló javára történő jogszabálysértést tartalmaztak.

4. Az ún. „ex lex” állapot

A 2006-os közigazgatási reform keretében a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 2006. évi LIV. törvény 1. §-a az Alkotmány 34. §-át egy új, második bekezdéssel egészítette ki, amely szerint „törvény minisztérium, miniszter vagy közigazgatási szerv megjelölésére vonatkozó rendelkezést a jelenlévő országgyűlési képviselők több mint felének szavazatával elfogadott törvény módosíthatja.”⁴³ Ez az új szabály lehetőséget teremtett arra, hogy a tárgykört érintő, kétharmados többséget igénylő törvények egyszerű többséggel módosíthatóak legyenek, de csak és kizárólag akkor, ha a törvényhozó a rendelkezésben szereplő közigazgatási szerv megjelölését kívánja módosítani.⁴⁴

Ezt követően a Kormány elfogadta a közigazgatási hivatalokról szóló 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendeletet, amely megváltoztatta a közigazgatási hivatalok államszervezetben elfoglalt helyét. Mivel ez kétharmados többséggel elfogadott törvényi szabályozást igényelt

⁴⁰ NYITRAI, 2011. 201. o.

⁴¹ BÉRCESI FERENC – IVANCSICS IMRE: A helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés múltja és jelene. Közigazgatás-tudományi Közlöny. 2010/1.

⁴² Ötv. 98.§ (4) bek.

⁴³ 2006. évi LIV. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról 1. §

⁴⁴ 90/2007. (XI. 14.) AB határozat

volna, megalapozta mind a hivatkozott kormányrendelet, mind pedig az Ötv. módosítással érintett rendelkezésének⁴⁵ alkotmányellenességét. Az AB az ügyben azt vizsgálta, hogy a minősített többséget igénylő konszenzus igénye kiterjedt-e a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzést gyakorló szerv jogállására.⁴⁶ Álláspontja szerint „a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés az önkormányzati alapjogok szabad gyakorlása korlátozásának lehetőségét is magában rejti, ezért a törvényességi ellenőrzés gyakorlására jogosult szerv hatáskörét kétharmados törvény kell, hogy szabályozza,”⁴⁷ ezért a támadott rendelkezéseket – a jogbiztonság érdekében pro futuro – 2008. június 30-ai hatállyal megsemmisítette.

A Kormánynak több mint fél éve volt arra, hogy a jogsértő állapotot orvosolja, amelyet az Ötv. módosítása nélkül, ismételten egy rendelet kibocsátásával kívánt megvalósítani, tekintettel arra, hogy nem rendelkezett az Ötv. módosításához szükséges kétharmados többséggel. A közigazgatási hivatalról szóló 177/2008. (VII.1.) Korm. rendelet gyakorlatilag megegyező tartalommal, azonos elvi alapokra épült az előzővel. Az AB azonban e rendelkezést a 131/2008. (XI. 3.) AB határozatával mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességre hivatkozással, példás gyorsasággal 2008. december 31-ei hatállyal megsemmisítette.⁴⁸ Indokolásában azt kifogásolta, hogy az Országgyűlés nem alkotott az Ötv. 98. § (1) bekezdésének megsemmisített első mondata helyett új szabályt, a Kormány pedig a 90/2007. (XI. 14.) AB határozatban foglalt határidő lejárta után, lényegében változatlan tartalommal ismét hatályba léptette a megsemmisített kormányrendeletet. A regionális közigazgatási hivatalok létrehozásához az Ötv. 98. § (1) bekezdésének kétharmados többséggel elfogadott módosítására lett volna szükség.

Alig egy nappal később, 2009. január 1-jén lépett hatályba a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervéről szóló 318/2008. (XII.23.) Korm. rendelet, amelynek 15. §-a rögzíti, hogy „a regionális államigazgatási hivatal – a helyi önkormányzatok és a kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése kivételével – a regionális közigazgatási hivatal általános jogutódja az állománytábla szerinti létszám érintetlenül hagyásával.”⁴⁹ Ezzel természetesen a törvényességi ellenőrzés mint intézmény nem szűnt meg, hiszen az Alkotmányban és az Ötv.-ben továbbra is szerepelt, csupán nem volt olyan

⁴⁵ Ötv. 98. § (1) bek.

⁴⁶ 90/2007. (XI. 14.) AB határozat

⁴⁷ 90/2007. (XI. 14.) AB határozat

⁴⁸ NYITRAI, 2011. 204. o.

⁴⁹ 318/2008. (XII.23.) Korm. rendelet

hatáskörrel rendelkező hivatal, amely ezt a feladatot ellátta volna; így a törvényességi ellenőrzés 2009. január 1. és 2010. augusztus 31. között szünetelt.

Az ezt követő, 2010. szeptember 1. és 2011. december 31. közti időszak már egyfajta átmenetet jelentett a törvényességi ellenőrzés intézményéről a törvényességi felügyelet intézményére. A megyei és fővárosi kormányhivatalok 2011. január 1-jével megkezdtek működésüket, a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervei lettek. Egyéb feladataik mellett e szervek váltak felelőssé az önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért.

5. A törvényességi ellenőrzés gyakorlati problémái

A magyar törvényhozás a 2012. január 1. előtt hatályos jogi szabályozással, miszerint az állam a helyi önkormányzatok felett törvényességi ellenőrzést gyakorol, az egyik legmegengedőbb jogi megoldást választotta Európában. Egy jogállam keretei között ugyanis fontos és egyenrangú állami feladat a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés érvényesülése és az önkormányzati autonómia biztosítása.

A törvényességi ellenőrzés időszaka alatt tehát az önkormányzati autonómia kapott nagyobb teret, amelynek következtében az érintett önkormányzati szereplők állami ellenőrzéssel szembeni, elutasító magatartása sem volt ritka. A szabályozás gyengeségét elsősorban az adta, hogy az ellenőrzést végző szerv csupán a már elkövetett jogsértések orvoslására vonatkozóan rendelkezett jogi eszközökkel. A választópolgárok beadványaikkal az önkormányzati működésbe való beavatkozás reményével fordultak a törvényességi ellenőrzést ellátó szervhez, majd csalódottan kellett tudomásul venniük, ha ennek ellenkezőjéről kaptak tájékoztatást.⁵⁰

Az Ötv. sem a törvényességi ellenőrzés lefolytatására, sem a törvényességi észrevétel megtételére nem állapított meg határidőt, így az ellenőrzést végző szerv, egy-egy jogsértés feltárása során, akár olyan döntést is vizsgálhatott, amelyet még az előző önkormányzati ciklusban fogadtak el.

A törvényességi ellenőrzés időszaka alatt nem volt lehetőség a törvénytörőnek tartott önkormányzati rendelet vagy határozat végrehajtásának felfüggesztésére, nem helyezhették hatályon kívül, nem semmisíthették meg az önkormányzat rendeletét vagy határozatát, illetve nem pótolhatták a döntést az önkormányzat helyett, ha az elmulasztotta kötelező feladatának teljesítését. Az AB döntéséig, illetve a határozat végrehajtásának bíróság általi felfüggesztéséig a törvénytörő döntés hatályos, azaz végrehajtható volt. Nem volt lehetőség

⁵⁰ BALOGH – SZÖGI, 2012/1. 5. o.

arra sem, hogy a jogsértések megelőzése érdekében az ellenőrzést végző szervek előzetesen felülvizsgálják a döntések tervezeteit. Ilyenfajta vizsgálatokra csak utólagosan volt mód, akkor is kizárólag törvényességi szempontból, tehát a jogszabály nem adott módot a döntések esetleges célszerűségi, gazdaságossági vagy más jellegű ellenőrzésére. A törvényességi ellenőrzést végző szerv kezdeményezhette a gazdálkodást érintő vizsgálat lefolytatását az Állami Számvevőszéknél (a továbbiakban: ÁSZ), de problémát jelentett, hogy a soron kívüli ellenőrzések nehezen voltak összeegyeztethetők az ÁSZ ellenőrzési ütemtervével, így a vizsgálat lefolytatására nem, vagy csak jelentősen később kerülhetett sor.

Az Ötv. megállapította azoknak a határozatoknak a körét, amelyekre a törvényességi ellenőrzési jogkör nem terjed ki. Azok az ügytípusok tartoztak ide, amelyek alapján munkaügyi vagy közszolgálati vitának, illetve hatósági vagy bírósági eljárásnak volt helye. Ezek esetében csakis azt lehetett vizsgálni, hogy a kérdéses határozatot jogszabályi előírásoknak megfelelő eljárás során hozták-e meg.

A 2012. január 1. előtt hatályos rendelkezések nem tartalmaztak szankciót arra az esetre vonatkozóan, amikor a jegyző nem tett eleget a törvényből származó olyan irányú kötelezettségének, hogy a jegyzőkönyvet 15 napon belül megküldi az ellenőrzést végző szervnek. Nem volt ritka egyes települések esetén a több hónapos jegyzőkönyv beküldési gyakorlat sem. További problémát okozott, hogy általában azok a települések voltak elmaradásban, ahol a legtöbb probléma mutatkozott. „Mindebből az következik, hogy a törvényességi ellenőrzést végző szerv jelentős késéssel – esetlegesen amikor már teljesebbé ment az egyedi döntés – szerzett tudomást a meghozott határozatokról, a megalkotott és már hatályba léptetett rendeletekről.”⁵¹ Így lehetőség sem volt hatékony fellépésre a jegyzőkönyvek késedelmes beküldéséből eredő jogszabálysértésekkel szemben.

A mulasztásban megnyilvánuló törvénytiségek kapcsán keletkezett törvénytisztító helyzet helyreállítására nem állt rendelkezésre olyan eszköz, amely a választópolgárok védelmét szolgálta volna, ugyanis rendelet pótlására nem kerülhetett sor, a határozathozatal hiányában megnyilvánuló mulasztások esetében a bírósági eljárás pertárgy hiányában nem volt kezdeményezhető. A törvényességi ellenőrzés húsz hónapig tartó szünetelésének ideje alatt minden esély megvolt arra, hogy a helyi önkormányzatok szervezete, működése, döntéshozatali eljárása, valamint döntései vonatkozásában elmarad a jogsértések korrigálása.

Véleményünk szerint a törvényességi ellenőrzés legnagyobb hiányossága abban mutatkozott meg, hogy gyakorlatilag eszköztelen ellenőrzést jelentett, és szankció hiányában

⁵¹ BALOGH – SZÖGI, 2012/1. 8. o.

nem tudta megvalósítani azt, amit a jogalkotó a törvényességi ellenőrzéssel eredetileg el kívánt érni, nevezetesen, hogy a helyi önkormányzati döntések jogszerűsége, ezáltal pedig a jogbiztonság garantálva legyen. Meggyőződésünk, hogy szükség volt új szabályozásra, hiszen a korábbi törvényességi ellenőrzés, amely 1990. szeptember 30-ától 2008. december 31-éig, majd 2010. szeptember 1-jétől 2011. december 31-éig működött, nem feltétlenül felelt meg minden elvárásnak, nem tudta megvalósítani a jogalkotó által kitűzött célokat.

IV. A törvényességi felügyelet szabályozása

1. A törvényességi felügyelet jogforrási keretei

A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét Magyarország Alaptörvényének 32. cikk (4)-(5) bekezdései vezették be 2012. január 1-jei hatállyal, míg a részletes szabályokat az Mötv. VII. fejezete tartalmazza. A szabályozás fontos eleme továbbá a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet és az önkormányzati rendeletnek és a jegyzőkönyveknek a kormányhivatal részére történő megküldése rendjéről szóló 23/2012. (IV. 25.) KIM rendelet is.

1.1. Alaptörvényi rendelkezések

Az Alaptörvény 32. cikkének (4) és (5) bekezdései a kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogköreit tartalmazzák. A (4) bekezdés az önkormányzat rendelet-felterjesztési kötelezettségét írja elő, amely a megyei és fővárosi kormányhivatal részére történik. Ezzel kapcsolatosan a kormányhivatal joga, hogy ha az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely részét jogszabálysértőnek tartja, akkor annak törvényességi vizsgálatát kezdeményezze a Kúriánál.⁵² Ez alapján a Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatalok által biztosítja az önkormányzatok törvényességi felügyeletét. Szintén kormányhivatali jogkör a helyi önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási, illetve határozathozatali kötelezettsége elmulasztása esetén a mulasztás bíróság általi megállapításának kezdeményezése. Ha a helyi önkormányzat a mulasztást megállapító bírói döntésben kijelölt határidőig nem tesz eleget jogalkotási kötelezettségének, a helyi önkormányzati rendelet vagy határozat meghozatalát – a kormányhivatal kérésére – a bíróság elrendelheti, amelyre a kormányhivatal vezetője által az önkormányzat nevében kerül sor.⁵³ *Ez nagyon erős felügyeleti eszköznek tekinthető, amely a korábbi szabályozásban nem volt jelen, mivel a törvényességi ellenőrzés eszközrendszere erre nem terjedt ki, valamint az aktuspótlás nemzetközi összehasonlításban is új megoldásnak tekinthető.*⁵⁴

⁵² Magyarország Alaptörvénye 32. cikk (4) bek.

⁵³ Magyarország Alaptörvénye 32. cikk (5) bek.

⁵⁴ BALÁZS, 2014/március, 36. o.

2. A törvényességi felügyelet eszközei

A kormányhivatalok törvényességi felügyeleti eszközeit és azok terjedelmét a Mötv. 132. §-a szabályozza; ezeket az alábbiakban részletesen elemezzük.

2.1. A kormányhivatalok kialakulása

Mint ahogy arról már korábban is szó volt, 2009. január 1-jétől egészen 2010. augusztus 30-áig ex lex állapot állt fenn a kormányhivatalok vonatkozásában.⁵⁵ Ennek következtében ebben az időszakban nem funkcionáltak a regionális közigazgatási (államigazgatási) hivatalok. A ma is működő kormányhivatalokat a 2010. évi CXXVI. törvény hozta létre, feladatuk pedig az lett, hogy döntés-előkészítő és javaslattételi szervként működjenek a Kormány, illetve a feladatkörrel rendelkező miniszter törvényben meghatározott feladatai ellátásában.⁵⁶

2.2. A törvényességi felhívás

A törvényességi felhívás a jogszabálysértés esetén igénybe vehető törvényességi felügyeleti eljárás első lépése. Esetében a kormányhivatal 30 napos határidővel felhívja az érintett önkormányzatot a törvénytörés megszüntetésére, amely felhívást az önkormányzat megvizsgálja és intézkedéséről vagy egyet nem értéséről a kormányhivatalt tájékoztatja.⁵⁷ Két szempontot kell mindvégig figyelembe venni: egyrészt azt, hogy a törvénytörés minél előbb szűnjön meg, másrészt pedig azt, hogy az érintettnek legyen elég ideje a jogsértés megszüntetésére. A törvényességi felhívásra nézve a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) tartalmaz további szabályokat. A Korm. rendelet 8. § (4) bekezdése lehetőséget ad a határidő meghosszabbítására, amelynek elrendelése a kormányhivatal mérlegelési jogkörébe tartozik, azonban a hivatal is csak abban az esetben élhet vele, ha az érintett ilyen irányú szándékát előzetesen, írásban jelezte a kormányhivatal felé. Egyébiránt a határidő többszöri meghosszabbítása előtt is nyitva áll a lehetőség, azonban fontos, hogy a kormányhivatal magától nem hosszabbíthatja meg a határidőt, bízva abban, hogy az érintett esetleg mégis megszünteti a jogsértést. Amennyiben a felhívás eredménytelen, a kormányhivatal 15 napon belül fordulhat a bírósághoz. A felhívás akkor

⁵⁵ GYURITA, 2014/június, 11. o.

⁵⁶ 2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénytörésokről 20. §

⁵⁷ Mötv. 134. § (1) bek.

tekinthető eredménytelennek, ha az érintett a határidő elteltéig nem tesz intézkedést, vagy tett ugyan, de azzal a jogszabálysértést nem szüntette meg, illetőleg ha nem ért egyet a törvényességi felhívásban foglaltakkal, vagy a határidő lejártáig a kormányhivatalt írásban nem tájékoztatja.⁵⁸

2.3. A képviselő-testület vagy a társulási tanács összehívásának kezdeményezése, valamint az Mötv.-ben meghatározott esetben való összehívása

A kormányhivatal kezdeményezheti a képviselő-testület vagy a társulási tanács összehívását, valamint törvényben meghatározott esetekben össze is hívhatja azt. Az Mötv. 135. § (1) bekezdése értelmében törvényességi kérdések megtárgyalása és a működés biztosítása érdekében a kormányhivatal kezdeményezheti a képviselő-testület, illetve a társulási tanács összehívását. Amennyiben a polgármester vagy tartós akadályoztatása esetén az ülés összehívási jogával rendelkező személy nem tesz eleget az ülés összehívási kezdeményezésének, akkor azt a kormányhivatal hívhatja össze.⁵⁹ A kezdeményezést a helyi önkormányzat polgármesterének kell megküldeni.⁶⁰ A Korm. rendelet 10. § (2) bekezdése szerint a jegyzőnek az ülés megtartása után 5 napon belül meg kell küldenie az ülésről készített jegyzőkönyv-kivonatot a kormányhivatalnak.

2.4. Az önkormányzati rendeletek alkotmánybírósági felülvizsgálata

Az önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközése esetén a kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességéért felelős miniszteren keresztül kezdeményezheti a rendelet alkotmánybírósági felülvizsgálatát. Az AB-hoz való indítvány benyújtásának lehetősége a korábbiakhoz képest korlátozott, hiszen az AB ma már csak az önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközését vizsgálja, továbbá a kormányhivatal csak az önkormányzatok törvényességi felügyeletért felelős miniszteren és a Kormányon keresztül kérheti az alaptörvény-ellenes rendelet egészének vagy valamely részének a megsemmisítését. A kormányhivatal az önkormányzati rendelet alkotmánybírósági felülvizsgálatára irányuló indítványát 45 napon belül terjeszti elő a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletért felelős miniszternél. A miniszter ezt követően szükség esetén az indítvány módosítására,

⁵⁸ 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól 9. §

⁵⁹ 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 2012/2. 65. o.

⁶⁰ GYERGYÁK FERENC: Az önkormányzati törvény a gyakorlatban (Tanácsok, módszerek, alkalmazási technikák a törvény végrehajtásához) Jegyzők dokumentumtára 38. 2012. 223. o.

kiegészítésére hívhatja fel az indítványt benyújtó kormányhivatalt. Amennyiben a kifogásolt rendeletet hatályon kívül helyezték, vagy oly módon módosították, hogy az már nem minősül alaptörvény-ellenesnek, a kormányhivatal erről értesíti a minisztert, aki tájékoztatja az AB-t.⁶¹ Továbbá, ha a miniszter nem ért egyet az indítvány tartalmával és ezért nem kezdeményezi az alkotmánybírósági felülvizsgálatot, kötelessége erről az indítványt tevő kormányhivatalt értesíteni. Fontos kiemelni azt is, hogy míg korábban az AB eljárását bárki, érintettség nélkül kezdeményezhette (utólagos absztrakt normakontroll),⁶² addig az új szabályozás értelmében a helyi önkormányzati rendeletek alkotmánybírósági vizsgálatához az érintettséghez kötött alkotmányjogi panasz benyújtása szükséges.

2.5. A Kúria önkormányzati tanácsának eljárása

Ha a kormányhivatal az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely részét jogszabálysértőnek tartja, a Kúria önkormányzati tanácsának eljárását kezdeményezheti, amelyre az önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a határidő eredménytelen elteltétől számított 15 nap áll rendelkezésére. Az önkormányzati tanácsnak az indítvány beérkezésétől számított 90 napon belül meg kell hoznia határozatát, azonban amennyiben szükség van rá, az ítélezési határidő 30 nappal meghosszabbítható.⁶³ Az indítvány tartalmi kellékeit az Mötv. 136. § (3) bekezdése sorolja fel, amely szerint meg kell jelölni a vizsgálandó önkormányzati rendeletet, a jogszabálysértőnek vélt rendelkezést, azon jogszabályi rendelkezést, amelyet az önkormányzati rendelet sért, valamint annak okát, hogy az adott rendelkezést a kormányhivatal miért tartja jogszabálysértőnek.

E helyen kell szólni arról is, hogy az önkormányzati rendelet alkotmányossági és törvényességi vizsgálata korábban egységesen az AB feladatkörébe tartozott.⁶⁴ Ebből adódóan a törvényességi és alkotmányossági vizsgálat egybefolyt, mivel a törvénysértő rendelet egyben alkotmánysértő is a jogforrási hierarchia alapján. Az új szabályozás ezt a tevékenységet kettébontotta: jogszabálysértés esetén a Kúria jár el (azon belül egy három tagú ún. önkormányzati tanács), míg az alaptörvény-ellenességet továbbra is az AB bírálja el.⁶⁵ Ezt a különválasztást erősíti, hogy a kormányhivatalnak csak jogszabálysértés esetén van joga felülvizsgálatot kezdeményezni, míg alkotmányossági probléma esetén nem fordulhat közvetlenül az AB-hoz. E lépést kizárólag a Kormány teheti meg, amit a kormányhivatal a

⁶¹ 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet 11. § (1)–(3) bek.

⁶² Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 21. § (2) bek.

⁶³ BALOGH – SZÖGI, 2012/2. 66. o.

⁶⁴ BALOGH, 2013/május, 38. o.

⁶⁵ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 37. §

helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszteren keresztül képes elérni.⁶⁶

A fent említett kettéválasztás következtében jogosan merülnek fel olyan kérdések, hogy mi a követendő eljárás akkor, ha egy önkormányzati rendelet egyes előírásai alaptörvény-ellenesek, míg mások jogszabálysértőek; illetőleg akkor, ha egy adott rendelkezés egyszerre alaptörvény-ellenes és törvénysértő is? E kérdések megválaszolásához azt kell megvizsgálni, hogy szükséges-e két külön törvényességi felhívást kiküldeni. Azt mondhatjuk, hogy nem: amennyiben a képviselő-testület elfogadja a felhívásban foglaltakat és megszünteti a jogsértést, az eljárás lezárul, amennyiben pedig eredménytelenül telik le a határidő, akkor mindkét irányban egyszerre indulhat el az eljárás.⁶⁷ Utóbbi esetre vonatkozóan az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) ad útmutatást. Az Abtv. 37. § (1) bekezdése értelmében ilyen esetben az alkotmánybírósági felülvizsgálat kizárt, ugyanis azt mondja, hogy „az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása.”

Fontos kiemelni az Önkormányzati Tanács eljárásával kapcsolatban, hogy a Kúria igyekszik az önkormányzati rendeletek vizsgálata terén kialakítani saját gyakorlatát, alapvetően az AB korábbi gyakorlatához kötődően, illetve annak rendszerébe illeszkedve. Az Önkormányzati Tanács eljárása során számos határozatot hozott, amelyekkel saját magára nézve állapít meg fontos szabályokat, elvi tételeket, alkalmazkodva ezekhez a későbbiekben. Ilyen elvi tétel, amelyben a Kúria kimondja, hogy a vizsgálandó önkormányzati rendeletet mindig az eljáráskor hatályos törvényekhez és más jogszabályokhoz kell mérni.⁶⁸ Az Önkormányzati Tanács a mulasztás megállapító határozatát is közzé teszi a Magyar Közlönyben, mivel mulasztás esetén is törvénysértést állapít meg.⁶⁹ Valamint a Kúria a közjogi érvénytelenség fogalmát ugyanabban az értelemben használja, mint az AB.⁷⁰ Szintén elvi tételként mondta ki az Önkormányzati Tanács, hogy a rendeletpótlás az önkormányzati autonómiába történő külső beavatkozás ebből következően megfelelő garanciákon kell nyugodnia, ezért fontos, hogy az aktuspótlás nem automatikus eljárás.⁷¹ A Kúria

⁶⁶ TILK PÉTER: A(z önkormányzati) jogalkotás helyzete, szabályozása, néhány neuralgikus pontja. Kodifikáció és Közigazgatás 2013/1 85– 86. o. Lásd még: BALOGH, 2014/május, 39. o.

⁶⁷ BALOGH – SZÖGI, 2012/2. 66-67. o.

⁶⁸ Köf.5.031/2012/11., Köm.5.069/2012/3. Lásd bővebben: TILK PÉTER: A Kúria Önkormányzati Tanácsa helyi jogalkotással kapcsolatos elvárásai. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2014. 24. o.

⁶⁹ Köm.5.046/2012/6.

⁷⁰ Köf.5.045/2012/5.

⁷¹ Köm.5.009/2013/3. Lásd: TILK 2014. 86. o.

megállapította azt is, hogy ha sem a kormányhivatal, sem az Önkormányzati Tanács nem tudja hitelt érdemlően megállapítani, hogy az önkormányzat megalkotta-e rendeletét, akkor azt úgy kell tekinteni, mintha jogalkotási kötelezettségének nem tett volna eleget.⁷² Kimondta, hogy a helyi rendelet megalkotásának elmulasztása a közügyek intézésének akadálya lehet az adott településen.⁷³ Az önkormányzati rendelet megsemmisítésével kapcsolatban a Kúria megállapította, hogy arra csak abban az esetben van lehetőség, ha a rendelet vagy annak egy része nyilvánvalóan és fogalmilag szemben áll a törvényekbe foglalt elvekkel, illetve az önkormányzati szabályozással az elvek nem valósíthatók meg.⁷⁴

2.6. Az önkormányzati jogalkotási kötelezettség elmulasztása

A helyi önkormányzatok jogalkotásra szóló felhatalmazása kötelezettséget keletkeztet, amelynek elmulasztása sérti a jogállamiság követelményét, ezért a törvény hatékony eszközt biztosít a központi államhatalomnak, hogy a mulasztást mielőbb orvosolni tudja.⁷⁵ A helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítása és a jogalkotási kötelezettség pótlása során kétlépcsős megoldással találkozunk. Első lépésként az Mötv. 137. § (1) bekezdése értelmében a kormányhivatal kezdeményezi a Kúriánál a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Ezt követően a folyamat kétirányú lehet: a bíróság vagy megállapítja a mulasztást, vagy nem. Amennyiben nem állapít meg mulasztást, az eljárás lezárul, az önkormányzatnak pedig nem kell rendeletet alkotnia. A második lépésre így tehát akkor kerülhet sor, ha a bíróság a mulasztást megállapította és a megadott határidőn belül az önkormányzat nem tett eleget jogalkotási kötelezettségének. Ebben az esetben a kormányhivatal ismét a Kúriához fordul és kezdeményezi a Kúriánál a mulasztás kormányhivatal által történő pótlásának elrendelését.⁷⁶

Jogosan merülhet fel a kérdés, hogy nem lett volna-e egyszerűbb ezt a két lépcsős eljárást összevonni, mivel a kettős lépcső miatt az eljárások könnyen elhúzódhatnak.⁷⁷ Nyilvánvalóan egyszerűbb helyzetet teremtené, ha a kormányhivatal vezetője a határidő eredménytelen eltelte után automatikusan jogosult lenne a rendelet megalkotására és nem lenne szükséges újból a bírósághoz fordulni.⁷⁸

⁷² Köm.5.025/2013/7.

⁷³ Köm.5.025/2013/7., Köm.5.009/2013/3. Lásd: TILK 2014. 81. o.

⁷⁴ Köf.5.056/2013/3.

⁷⁵ BOROS ANITA – GYÖRGY ISTVÁN – LANTOS OTTÓ – MAJOR MÓNICA – TEMESI ISTVÁN: Az új önkormányzati törvény értelmezése. Gyakorlati kézikönyv igazgatási szakembereknek és polgármestereknek. Menedzser Praxis, Budapest, 2012. 8.2.6.

⁷⁶ Mötv. 137. § (3) bek.

⁷⁷ Lásd bővebben: TILK, 2014. 87. o.

⁷⁸ TILK, 2013/1. 87–88. o.

A Kúria azonban több döntésében (így például a Köm.5009/2013/3. sz. határozatában) is kimondta, hogy a rendeletpótlás az önkormányzati autonómiába történő külső beavatkozás, ezért megfelelő garanciákon kell nyugodnia. A Kúria szerint tehát azáltal, hogy az eljárás nem automatikus, az érintett önkormányzatnak tulajdonképpen lehetősége van egészen a Kúria rendeletpótlást elrendelő határozatának meghozataláig a rendelet megalkotására, amellyel a hazai szabályozás megfelelő garanciát biztosít az önkormányzatok számára.⁷⁹ Kérdéses azonban, hogy ha az adott önkormányzat a rendeletét a határidő lejártáig nem alkotja meg, illetve a kormányhivatal és a Kúria irányába tájékoztatással nem él, akkor az önkormányzat a rendeletpótlás elrendeléséig eleget fog-e tenni rendeletalkotási kötelezettségének? Véleményünk szerint nem, ezt mutatja az a pár gyakorlati eset is, amely a törvényességi felügyelet rövid működési ideje alatt következett be.

A mulasztás megállapításánál nem csak azt kell figyelembe venni, hogy adott képviselő-testület törvényben kifejezetten kimondott jogalkotási kötelezettségét nem teljesíti. Az AB kimondta, hogy mulasztásnak minősül az is, ha „valamely alapvető jog érvényesüléséhez jogszabályból szükségszerűen következik az újabb jogszabály megalkotásának kényszere,”⁸⁰ illetve a jogalkotó szerv jogszabályalkotó kötelezettségének konkrét felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha azt észleli, hogy az a feladat- és hatáskörének ellátásához feltétlenül szükséges.⁸¹ Egyébiránt mulasztásnak tekintendő az is, ha a megalkotott jogszabály megfosztja az állampolgárokat alkotmányos joguk érvényesítésétől, vagy ha valamely jogszabályból, jogszabályi felhatalmazásból további jogalkotás következik.⁸²

Számos kérdés merül fel a kormányhivatal pótlási jogával kapcsolatban is. Az Mötv. 138. § (1) bekezdése kimondja, hogy „[a] kormányhivatal vezetője a rendeletet a helyi önkormányzat nevében, az önkormányzati rendeletre irányadó szabályok szerint alkotja meg azzal, hogy a rendeletet a kormányhivatal vezetője írja alá és a Magyar Közlönyben kell kihirdetni.” Alapvető kérdésként merül fel, hogy a kormányhivatal mennyiben képes a helyi viszonyoknak megfelelő szabályozás megalkotására? E kérdés adekvát megválaszolásában nagy szerepe van annak, hogy az érintett önkormányzatok és a kormányhivatal milyen mértékben képes az együttműködésre, illetve kiemelkedő fontossága van a kormányhivatal jártasságának is az olyan ügyek vonatkozásában, amelyek e helyi viszonyokat érintik. A kormányhivatal által megalkotott rendelet egyébiránt nagyobb nyilvánosságot kap, mintha azt

⁷⁹ Lásd: BALOGH, 2013/május, 42. o.

⁸⁰ 159/B/1993. AB határozat

⁸¹ 22/1990. (X. 16.) AB határozat

⁸² 317/E/1990/7. AB határozat

az önkormányzat alkotta volna meg, mivel a kormány megbízott által megalkotott önkormányzati rendeletet a Magyar Közlönyben kell kihirdetni és meg kell küldeni a jegyzőnek, hogy az önkormányzati rendelet kihirdetésére vonatkozó helyi szabályozással azonos módon a rendeletet tegye közzé.⁸³ A kormányhivatal vezetője által alkotott rendelet módosítását és hatályon kívül helyezését az önkormányzat az adott cikluson belül nem kezdeményezheti, a módosításra a kormányhivatal vezetője jogosult.⁸⁴ Mindemellett könnyen előfordulhat olyan eset is, hogy a bíróság által megállapított határidő elteltével a kormányhivatal megindítja a rendeletpótlási-eljárást, valamint ezzel párhuzamosan az érintett önkormányzat is megalkotja a rendeletet. Ilyen esetben célszerűbb az önkormányzat jogalkotásának elsőbbséget engedni, azaz a kormányhivatal vezetőjének jogalkotási jogkörének elmaradására kell, hogy sor kerüljön.⁸⁵ Kiemelendő még, hogy a kormányhivatal vezetője által megalkotott rendelet esetén elméleti szinten fennállhatna az önfelügyelet veszélye, ezért ezt az eshetőséget törvényben kell rendezni (egészen pontosan azt, hogy a kormányhivatalok által megalkotott rendeletek törvényellenessége esetén ki jogosult fórumhoz fordulni, illetőleg melyik fórumnál teheti ezt meg). Erre való tekintettel a rendelet alaptörvény-ellenessége esetén az alapvető jogok biztosán keresztül, vagy egyedi ügyben bírói kezdeményezésre van lehetőség orvosolni a jogsértést.⁸⁶ Amennyiben a kormányhivatal vezetője által megalkotott rendelet törvényt sértő, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 48. § (1) és (3) bekezdése értelmében bírói kezdeményezésre indulhat meg a rendelet felülvizsgálata. Felmerülhet az a kérdés is, hogy mi a teendő abban az esetben, ha a kormányhivatal vezetője sem látja el a rendeletalkotási kötelezettségét? Ebben az esetben indokolt a kormányhivatal vezetőjével szemben is felelősségi alakzatot érvényesíteni, hiszen ilyenkor alapvető alaptörvényi kötelezettségének nem tesz eleget.⁸⁷

A kormányhivatal vezetője pótlási jogának gyakorlati megvalósulásával elsőként Foktő Községnél találkozunk. Foktő Község képviselő-testülete nem alkotta meg a 2011. évi zárszámadási rendeletét, amely elkészítése törvényi felhatalmazáson alapul. A Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal felhívására az Önkormányzati Tanács a Köm.5064/2012/3. számú határozatában megállapította a rendeletalkotási kötelezettség elmulasztását, ezért határidő tűzésével felhívta az érintett önkormányzatot a zárszámadási rendelet elkészítésére. Mivel a

⁸³ Lásd: BALOGH, 2013/május, 42. o.

⁸⁴ Möt. 138. § (3) bek.

⁸⁵ TILK, 2013/1. 90.o.

⁸⁶ BALOGH– SZÖGI, 2012/2. 67. o.

⁸⁷ TILK, 2014. 92. o.

határidő eredménytelenül telt el a kormányhivatal ismét a Kúriához fordult, kezdeményezve annak az elrendelését, hogy a kormányhivatal vezetője Foktő Község Önkormányzata nevében alkossa meg a 2011. évi költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadási rendeletet. Az Önkormányzati Tanács a Köm.5009/2013/3. számú határozatában a kormány megbízottat felkérte a helyi rendelet megalkotására, amely meg is történt. A Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal azonban mindezekkel kapcsolatban kifejtette,⁸⁸ hogy a rendelet elkészítése során számos kérdés és nehézség merült fel, mivel az Mötv. által bevezetett aktuspótlásra korábban még nem volt példa. Ebből adódóan a Kúriától, valamint a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumtól (KIM) kapott iránymutatások igen fontosak voltak a rendelet megalkotása során. A kormányhivatalnak a rendelet elkészítéséhez be kellett szereznie minden fontos iratot, jegyzőkönyvet, adatot, szükség volt az érintett önkormányzat 2011. évi költségvetési rendeletére, valamint a zárszámadási rendelet tervezetére is. Fontos volt továbbá a Magyar Államkincstár által átadott éves költségvetési beszámoló, ahhoz hogy a rendelet számszaki részét korrigálni tudják. Ezen kívül a normaszöveg megalkotása is kérdéseket vetett fel. Így például az is felmerült, hogy a rendeletpótlásra feljogosító Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdés és az Mötv. 138. § (1) bekezdésének megjelölése szükséges-e, illetve milyen megjelöléssel kell a kormány megbízottnak aláírnia, valamint a Kúria rendeletpótlást elrendelő határozatának megjelölésére szükség van-e? Mindezekre a KIM adott választ, amelynek értelmében a kormányhivatal vezetőjének úgy kell megalkotnia a rendeletet mintha azt az önkormányzat tette volna azzal az eltéréssel, hogy a rendeletet a kormány megbízott írja alá, az aktuspótlásra feljogosító törvényi rendelkezések megjelölése pedig nem szükséges.

2.7. A közigazgatási és munkaügyi bíróság eljárása

A kormányhivatal jogosult a közigazgatási és munkaügyi bíróságnál az önkormányzat határozatának felülvizsgálatát kezdeményezni, amely határozat normatív vagy egyedi lehet. A közigazgatási és munkaügyi bíróság előtti kezdeményezést törvényességi felhívás előzi meg az érintett önkormányzat irányába, amelyre ha nem érkezik válasz határidőn belül, vagy ha az érintett önkormányzat nem ért egyet a felhívásban foglaltakkal, megindul a bíróság előtti eljárás.⁸⁹ Egyébiránt a 139. § (2) bekezdése kimondja, hogy a közigazgatási és munkaügyi bíróság a jogszabálysértő önkormányzati határozat végrehajtását felfüggesztheti. Az egyedi ügyben hozott hatósági határozatok kiesnek a törvényességi felülvizsgálat jogköre alól, ugyanis

⁸⁸ Itt szükséges megjegyezni, hogy a továbbiakra a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Törvényességi Felügyeleti Főosztályával történt személyes konzultáció során derült fény számunkra.

⁸⁹ Mötv. 139. § (1) bek.

esetükben jogorvoslati lehetőséget a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) biztosít.⁹⁰

2.8. Az önkormányzati határozathozatali és feladat-ellátási kötelezettségek elmulasztása

Az önkormányzati határozathozatali és feladat-ellátási kötelezettségek elmulasztása esetén a bírósági eljárás kezdeményezése, határozat pótlási eljárása hasonló a rendelet-pótláshoz, mivel itt is egy kétlépcsős eljárásról van szó azzal a különbséggel, hogy rendelet-pótlás esetén a Kúria jár el, míg ebben az esetben a közigazgatási és munkaügyi bíróság.⁹¹ Első lépésként a közigazgatási és munkaügyi bíróság a kormányhivatal kezdeményezésére, megállapíthatja a határozathozatali, feladat-ellátási kötelezettségek elmulasztását, és határidő tűzésével a mulasztás pótlására, meghatározott közszolgáltatás biztosítására kötelezheti az érintett önkormányzatot. Ha a helyi önkormányzat e kötelezettségeinek határidőn belül nem tesz eleget, sor kerülhet a második lépcsőre, azaz a kormányhivatal, bírói felhatalmazás alapján, pótolhatja a mulasztást az önkormányzat költségére.

2.9. Az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlásának kezdeményezése

Az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés g) pontja és a 35. cikk (5) bekezdése szerint „az Országgyűlés a Kormány – az AB véleményének kikérését követően előterjesztett – indítványra feloszlathatja az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet.” Ezeknek az alaptörvényi rendelkezéseknek eredményeként az Mötv. 132. § (1) bekezdés f) pontja alapján a kormányhivatal javasolhatja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze a Kormánynál az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlását. Célszerű volt a kormányhivatal számára e kezdeményezési jog megadása, mivel a képviselő-testület működéséről megbízható információkkal rendelkezik. A kezdeményezés részletes szabályai a Korm. rendelet 16. §-ában találhatóak. A képviselő-testület tervezett feloszlására vonatkozóan Foktő Község esete nyújt számunkra példát, ahol a 2010. évi helyi önkormányzati választásokat követően a polgármester és a képviselő-testület viszonya olyannyira feszültté vált, hogy ez a képviselő-testület működésképtelenségéhez vezetett. Ugyanis a képviselő-testület 2011. január 25-e óta nem működött, a szükséges rendeleteket nem hozta meg, üléseit csak a kormányhivatal kezdeményezésére tartotta meg. Ezzel kapcsolatban az AB a 18/2013. (VII. 3.) AB

⁹⁰ GYERGYÁK, 231. o.

⁹¹ NAGY – HOFFMAN (szerk.): A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2012. 492–493. o.

határozatában elvi véleményként fogalmazta meg, hogy „alaptörvény-ellenes, ha a helyi önkormányzat képviselő-testülete tartósan nem működik és működőképességének helyreállítása nem várható.” Az AB érvelését követően a Kormány a H/12136. számú országgyűlési határozati javaslatban Foktő Község Önkormányzata képviselő-testületének feloszlata mellett foglalt állást, amely azonban nem történt meg.

2.10. A központi költségvetésből járó támogatás visszavonása vagy megvonása

A kormányhivatal kezdeményezheti a Magyar Államkincstárnál a központi költségvetésből járó támogatás jogszabályban meghatározott részének visszatartását vagy megvonását. Ennek a jogosítványnak az értelmezésénél a Korm. rendelet 17. §-át kell figyelembe venni, amely kimondja, hogy „[a] fővárosi és megyei kormányhivatal – ha a törvény eltérően nem rendelkezik – kezdeményezheti a Magyar Államkincstárnál a központi költségvetésből a helyi önkormányzatnak az önként vállalt feladat ellátásához nyújtott támogatás legfeljebb 50%-ának visszatartását vagy megvonását.” A támogatás a jogszabálysértés megszűnéséig tartható vissza, amely megszűnésről a kormányhivatal köteles 8 napon belül értesíteni a Magyar Államkincstárat.⁹² Nagyon erős felügyeleti eszközről van szó, mivel ha a kormányhivatal kezdeményezése sikerre vezet, ez az önkormányzat működésére közvetlenül ki fog hatni.⁹³

2.11. Per indítása a polgármester tisztségének megszüntetése iránt

A kormányhivatal jogosult pert indítani a sorozatos törvénysértést elkövető polgármester tisztségének megszüntetése iránt. Számos esetben kialakulhat olyan helyzet, amely következtében a polgármester és a képviselő-testület nem tud együtt dolgozni és a polgármester elmozdítására a képviselő-testület nem talál saját hatáskörében megoldást, ezért ennek a lehetőségnek a biztosítása indokoltnak tekinthető.⁹⁴

2.12. Fegyelmi eljárás kezdeményezése

Az Mötv. lehetőséget biztosít fegyelmi eljárás kezdeményezése a polgármester ellen, illetve a polgármesternél a jegyző ellen.

⁹² 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet 17. § (2) bek.

⁹³ NAGY – HOFFMAN (szerk.), 2012. 465. o.

⁹⁴ BALOGH – SZÖGI, 2012/1. 64. o.

2.13. Az ÁSZ vizsgálatának kezdeményezése

A kormányhivatal jogosult olyan vizsgálat lefolytatását kezdeményezni az ÁSZ-nál, amely a helyi önkormányzat gazdálkodását érinti. Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény értelmében az ÁSZ általános hatáskörrel végzi az önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodás, adóztatási és egyéb bevételszerző tevékenység ellenőrzését. A Korm. rendelet 2. § (3) bekezdése ezzel kapcsolatosan kimondja, hogy a „kormányhivatal törvényességi felhívás kibocsátása nélkül kezdeményezheti az ÁSZ-nál a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását, amellyel egyidejűleg a kezdeményezés másolatát az érintett helyi önkormányzatnak megküldi.” Az eljárás kezdeményezését tehát nem kell törvényességi felhívásnak megelőznie.

2.14. Szakmai segítségnyújtás

A kormányhivatal szakmai segítséget nyújt a helyi önkormányzatoknak a feladat- és hatásköreikbe tartozó ügyekben. Ezzel az eszközzel a jogalkotó a jogsértések megelőzésére törekszik, illetve a kormányhivatal segítségnyújtásra külön kérés nélkül is jogosult. E felügyeleti eszköz elsődleges célja a törvénysértések megelőzése, az együttműködés – kormányhivatal és önkormányzat között – kialakítása, elkerülve ezzel a súlyosabb fegyelmi eszközök – mint a Kúriához fordulás – alkalmazását. Kérdés azonban, hogy a segítségnyújtás során milyen mértékben megengedett az önkormányzati autonómiába való beavatkozás, hiszen az önkormányzatok önálló döntéseket hoznak, ezért nem biztos, hogy célszerű annak a gyakorlatnak a kialakítása, hogy a kormányhivatal az önkormányzati döntéshozatalt „sajátképűre” formálja.⁹⁵ Ugyanakkor az egyes kormányhivatalok törvényességi felügyeleti tapasztalatait elemezve látható, hogy jól kiépült kapcsolat jött létre az önkormányzatok és a kormányhivatalok között, amely keretében a kormányhivatalok elsődleges célja a jogszabálysértések megelőzése. Megállapítható az is, hogy számos szakmai segítséget nyújtanak – így jegyzői értekezletek, konferenciák, tájékoztató anyagok – az önkormányzatok számára megakadályozva ezzel a törvénysértések kialakulását. Látható az is, hogy az önkormányzatok gyakran kérik a rendelettervezet előzetes véleményezését is, szakmai állásfoglalás kialakítása céljából.⁹⁶

⁹⁵ BALOGH, 2013/május, 40. o.

⁹⁶ BÉRCESI FERENC: A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete. Kézirat, Pécs, 2013.

2.15. Törvényességi felügyeleti bírság kiszabása

A törvényességi felügyeleti bírság új jogintézmény, amelyet a törvényességi felügyeletben érintett személyekre, önkormányzatokra szabhat ki a kormányhivatal. A szabályozás megengedő, ugyanis a kormányhivatal nem köteles bírságot szabni.⁹⁷ A törvényességi felügyeleti bírság célja az, hogy rábírja az önkormányzatokat a törvényes működésre, a jogszabálysértések elkerülésére, illetve az alaptörvény-ellenes működés megelőzésére.⁹⁸ Az MÖtv. 141. §-a taxatív felsorolja a törvényességi felügyeleti bírsággal sújtható kötelezettségszegéseket. A bírság mértékének megállapításakor a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 132. §. alapján a mindenkori költségvetési törvény határozza meg a felügyeleti bírság alapjául szolgáló illetmény alapot, amely 2014-ben 38.650 forint. A felügyeleti bírság mértéke 38.650 és 386.500 forint között állapítható meg, vagyis a törvény a bírság minimumát és maximumát határozza meg. A bírság többször is kiszabható, akár ugyanazon kötelezettség megszegéséért is.⁹⁹ A kormányhivatal a felügyeleti bírság összegét mérlegelési jogkörében állapítja meg olyan szempontok alapján, mint például a jogellenes kötelezettségszegés súlya, a helyi önkormányzat költségvetési helyzete és az előző bírságok száma és mértéke.¹⁰⁰ Mindezt pedig úgy kell megtennie, hogy közben nem értékelhet célszerűségi, hatékonysági szempontokat. A későbbi bírói gyakorlat fogja kialakítani azt, hogy milyen módon kell értékelni ezeket a szempontokat. A kormányhivatal a törvényességi felügyeleti bírságot határozatban állapítja meg,¹⁰¹ amelyre a Ket. szabályait kell alkalmazni azzal, hogy a bírságot megállapító határozat ellen fellebbezésnek helye nincs, a határozat bírósági felülvizsgálatát pedig a döntés közlésétől számított 15 napon belül kérheti a helyi önkormányzat.¹⁰² A közigazgatási és munkaügyi bíróság a döntést ennek megfelelően megváltoztathatja, azonban a kormányhivatalt új eljárásra nem kötelezheti.¹⁰³ A törvényességi felügyeleti bírság objektív felelősségen alapuló közigazgatási bírságnak tekinthető. Egyrészt a közigazgatási jogsértések, azaz a közigazgatási jog szabályainak megsértését szankcionálja, másrészt viszont a törvényességi felügyeleti bírság tekintetében a Ket.-et kell alkalmazni, így ez a szankció nem tekinthető szabálysértésnek.¹⁰⁴

⁹⁷ BORSOS – GYÖRGY – LANTOS – MAJOR – TEMESI, 2012.8.2.10

⁹⁸ FÁBIÁN, Kommentár az önkormányzati törvényhez, 2013. 355. o.

⁹⁹ MÖtv. 141. § (3) bek.

¹⁰⁰ MÖtv. 141. § (4) bek.

¹⁰¹ MÖtv. 141. § (5) bek.

¹⁰² FÁBIÁN, Kommentár az önkormányzati törvényhez, 2013. 356. o.

¹⁰³ MÖtv. 141. § (7) bek.

¹⁰⁴ HOFFMAN ISTVÁN: Gondolatok a törvényességi felügyeleti bírságról. Jegyző és Közigazgatás 2012/4. 6. o.

2.16. Következtetések

Látható, hogy a törvényességi felügyelet eszközrendszere a korábbi ellenőrzéshez képest kiterjedtebb, vannak továbbá olyan új intézmények, – mint például az aktuspótlás vagy a felügyeleti bírság – amelyek szükségessége már korábban is felmerült, a kétharmados többség hiányában azonban nem tudott megvalósulni. *Az új felügyeleti eszközök jellemzője többek között, hogy megfelelő szankcionálási lehetőséget biztosítanak a kormányhivatalok számára, mivel a kormányhivatalnak lehetősége van mérlegelni, hogy melyik a leghatékonyabb felügyeleti eszköz a jogsértés mielőbbi megszüntetése céljából.* Az új eszközökön kívül egyes korábbiak vonatkozásában pedig változás figyelhető meg, így az AB által a helyi rendeletek alkotmányossági illetve törvényi vizsgálata helyett, a Kúria Önkormányzati Tanácsa jár el más jogszabállyal ellentétes helyi rendelet esetén, míg az AB csupán az alaptörvény-ellenességet vizsgálja. Megfigyelhető, hogy az Önkormányzati Tanács kialakította saját elvi tételeit az önkormányzati rendeletek vizsgálata során, amely elveket következetesen alkalmazza későbbi eljárásai során, megteremtve ezzel saját gyakorlatát igazodva a korábbi alkotmánybírósági döntésekhez. *Meglátásunk szerint az újonnan bevezetett felügyeleti eszközök megfelelően illeszkednek az önkormányzati rendszerbe, megteremtve ezzel a kormányhivatalok számára a lehetőséget a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének megfelelő ellátására, a törvénytisértések megelőzésére.*

3. A törvényességi felügyelet célja, terjedelme, korlátai, szakaszai

3.1. A törvényességi felügyelet célja, terjedelme korlátai

A kormányhivatal számára biztosított felügyeleti eszközök alkalmazásának célja a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, megyei közgyűlés elnöke, társulása, jegyzője működése jogszerűségének biztosítása.¹⁰⁵ E szabály rögzíti a felügyelet terjedelmét is, nevezetesen hogy a törvényességi felügyelet csakis a jogszerűségre terjedhet ki.

A törvényességi felügyeleti eljárás körében a helyi önkormányzat szervezetének, működésének, döntéshozatali eljárásnak jogszerűsége, döntéseinek jogszerűsége, a törvényen alapuló jogalkotási, valamint jogszabályon alapuló döntési és feladat-ellátási kötelezettsége teljesítésének jogszerűsége vizsgálható.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Mötv. 132. § (2) bek. Lásd: GYURITA, 2014/június, 18. o.

¹⁰⁶ Mötv. 132. § (3) bek.

Az Mötv. 132. § (4) bekezdése a törvényességi felügyelet korlátait tartalmazza, ennek értelmében „nem terjed ki a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása azokra a helyi önkormányzat és szervei által hozott határozatokra, amelyek alapján munkaügyi vitának vagy közszolgálati jogviszonyból származó vitának, vagy jogszabályban meghatározott bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye, amelyet a képviselő-testület mérlegelési jogkörében hozott, a mérlegelési jogkörben hozott döntések esetében a kormányhivatal kizárólag a döntéshozatali eljárás jogszerűségét vizsgálhatja.” A kormányhivatal eljárása ezzel szemben kiterjed a határozatok meghozatalát megelőző eljárásra, illetve a szervezet és működés törvényességének vizsgálatára, amely határozatok alapján munkaügyi vitának, közszolgálati jogviszonyból származó vitának van helye.¹⁰⁷

3.2. A törvényességi felügyelet szakaszai

A törvényességi felügyeleti eljárás két szakaszra osztható, amelyek részletes szabályai a Korm. rendelet 1-2. §-aiban találhatók.¹⁰⁸

A Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése értelmében a felügyeleti eljárás a vizsgálati szakasszal kezdődik, amelyet a kormányhivatal hivatalból vagy bejelentésre indíthat meg. Ha a kormányhivatal nem észlel jogszabálysértést, az eljárás külön döntés meghozatala nélkül lezárul. Kiemelendő, hogy a kormányhivatalnak lehetősége van korábban már vizsgált önkormányzati intézkedés újbóli vizsgálat alá vonására is.¹⁰⁹ Tekintettel arra, hogy a törvényességi felügyelet folyamatosan biztosítandó, a kormányhivatal jogosult bármikor, határidő nélkül a helyi önkormányzat tekintetében törvényességi felügyeleti eljárást lefolytatni.

A vizsgálati szakaszt az intézkedési szakasz követi, amelyre akkor kerülhet sor, ha a kormányhivatal az önkormányzati intézkedéssel összefüggésben jogszabálysértést észlel, vagy ha az érintett nem tesz eleget a kormányhivatal információkérésére irányuló megkeresésének.¹¹⁰ A kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eszközök közül elsőként a törvényességi felhívást alkalmazza, kivéve, ha a kormányhivatal szakmai segítséget nyújt a helyi önkormányzatnak, valamint a kormányhivatal törvényességi felhívás kibocsátása nélkül kezdeményezheti az ÁSZ-nál a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálatot.¹¹¹ A Korm. rendelet 2. § (4) bekezdése értelmében, ha a törvényességi felhívás nem vezet

¹⁰⁷ Mötv. 132. § (5) bek.

¹⁰⁸ Lásd: GYURITA, 2014/június, 18. o.

¹⁰⁹ 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet 1. § (4) bek.

¹¹⁰ 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet 2. § (1) bek.

¹¹¹ 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet 2. § (3) bek.

eredményre, más törvényességi felügyeleti eszköz alkalmazható, illetve egyidejűleg több eszköz is igénybe vehető mindaddig, amíg a jogszabálysértés nem kerül megszüntetésre. Ebből következik, hogy a kormányhivatal köteles továbbvinni az ügyet a jogsértés megszüntetéséig. A kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eszközt a korábban alkalmazott eszköz alkalmazásának eredménytelen elteltét követő 30 napon belül alkalmazhatja, ha ezt a határidőt elmulasztja, ismételten törvényességi felhívást bocsát ki.¹¹² A jogszabálysértés megszűnését követően a kormányhivatal az eljárást lezárja és az érintettet 30 napon belül értesíti.¹¹³

4. A kormányhivatalok tapasztalatai különös tekintettel a célvizsgálatra és a „jó gyakorlat” kialakítására

A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Területi Közigazgatásért és Választásokért Felelős Államtitkára (a KIM átszervezése következtében a Miniszterelnökség Területi Közigazgatásért és Választásokért Felelős Államtitkára) a fővárosi és megyei kormányhivatalok számára a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletére vonatkozóan évenként céllenőrzési munkatervet határoz meg. A kiadott államtitkári utasítás értelmében a törvényességi felügyeleti feladatok ellátása során egyes területek célzott, országosan egységes vizsgálata történik.

A célterületekkel összefüggésben indokolt az egyes felügyeleti eszközök hatékonyságának, eredményességének átfogó vizsgálata is. Kormányhivatali tapasztalatok szerint a mulasztások kiszűrésére, feltárására, illetve előre meghatározott szempontok szerinti vizsgálatára a leghatékonyabb eljárás a valamennyi önkormányzatra kiterjedő célvizsgálat, amely alkalmas továbbá a korábban rejtve maradt jogsértések kiszűrésére is. Ennek következtében példaként említhető, hogy a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal 2013-ban 13 célvizsgálatot folytatott le, amelyek nagy részét a KIM Területi Közigazgatásért és Választásokért Felelős Államtitkára államtitkári utasításban határozott meg, de a kormányhivatal saját részére munkatervében is meghatározott célvizsgálatokat. Az államtitkári utasítások részletesen tartalmazzák az ellenőrzések tárgyát, az egyes vizsgálandó területek leírását, a vizsgálat célját, valamint az eljárási cselekmények teljesítésére vonatkozó határidőket. A 2013. évre meghatározott célvizsgálat többek között a vagyongazdálkodásról szóló helyi rendeletek jogharmonizációjának ellenőrzésére, a helyi önkormányzat által önként vállalt feladatok célvizsgálatára, a jegyzőkönyvek és rendeletek határidőben történő

¹¹² 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet 2. § (6)–(7) bek.

¹¹³ 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet 3. §

megküldésének vizsgálatára, a helyi önkormányzatok hulladékgazdálkodásáról szóló rendeletek ellenőrzésére, valamint az önkormányzatok társulási megállapodásai felülvizsgálatára irányult. A 2014. évre előirányzott célvizsgálat közé tartozik a helyi és nemzetiségi önkormányzatok költségvetési szerveinek belső ellenőrzése, a vagyonkezelői jog létesítésével kapcsolatos önkormányzati tevékenységek vizsgálata, a helyi önkormányzatok tulajdonába tartozó vagyonelemek nyilvántartására vonatkozó jogszabályi előírások betartása, nemzetiségi önkormányzatok határozathozatali kötelezettségének teljesítése, valamint a 2014. I-II. negyedévében elfogadott rendeletek vizsgálata a Jat. és a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII.14.) IRM rendelet egyes előírásainak megfelelésége tekintetében is. A Békés Megyei Kormányhivatal 2013. évre vonatkozó jelentéséből kiderül, hogy az előirányzott célvizsgálatokon kívül 2013 augusztusában soron kívüli ellenőrzésre is sor került. Ennek oka, hogy 2013. március 2-áig a 2000 főnél alacsonyabb lakosságszámú települések közös önkormányzati hivatal kialakítására voltak kötelesek, így az újonnan létrejött közös önkormányzati hivatalok komplex ellenőrzése indokolt volt.

Dolgozatunk elkészítésekor rendelkezésünkre állt több kormányhivatal – így a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal, Baranya Megyei Kormányhivatal, Veszprém Megyei Kormányhivatal, Békés Megyei Kormányhivatal, Csongrád Megyei Kormányhivatal, Fejér Megyei Kormányhivatal és a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal – célvizsgálati eljárására vonatkozó jelentése 2012-től 2014. II. negyedévéig. A célvizsgálatok lefolytatása következtében látható, hogy a vizsgált kormányhivatalok elsősorban a megelőzésére törekedtek, így szinte minden esetben a vizsgálat lefolytatása előtt a szakmai segítségnyújtás keretében számos tájékoztatással éltek az érintett önkormányzatok irányában (így például körlevelek küldése, jegyzők részére tartott konferenciák, szakmai tájékoztatók kiküldése a jogszabályváltozásokról, szakmai értekezletek, illetve konzultációk). A vizsgálatokból megállapítható az is, hogy a kormányhivatalok a konkrét felügyeleti eszközök alkalmazása előtt szinte minden esetben éltek az információkérési jogukkal. Gyakori az is, hogy elsősorban az enyhébb eszközök alkalmazását preferálták a kormányhivatalok így a törvényességi felhívás és a szakmai segítségnyújtás eszközét. Azokban az esetekben azonban ahol jelen eszközök nem vezettek eredményre, továbbiakat vettek igénybe a jogszabálysértés súlyától függően, így például alkalmazásra került a felügyeleti bírság, néhány esetben a Kúria eljárását is indítványozták, esetenként az ÁSZ vizsgálatára is sor került, valamint ahogyan az a Veszprém Megyei Kormányhivatal és a Békés Megyei Kormányhivatal jelentéséből kiderül, a fegyelmi eljárás eszközét is igénybe vették a sorozatos törvénytörés elkövető polgármesterekkel szemben. A törvényességi felhívások kibocsátásának egyik leggyakoribb

okának tekintendő a jegyzőkönyvek, illetve rendeletek határidőn túli megküldése a kormányhivatalok részére, a Békés Megyei Kormányhivatal célvizsgálatának eredményeiből látható azonban, hogy a kibocsátott felhívások következtében a jegyzőkönyvek határidőben történő felterjesztésének fegyelme jelentősen megnőtt. A vizsgálatokból megállapítható az is, hogy az észlelt jogsértések között vannak gyakorta visszatérőek, így például, hogy a rendeletek szóhasználata nagymértékben eltért az időközben megújult törvényi fogalomrendszertől (hatályon kívül helyezés esetében még mindig gyakori „[a] rendelet hatályba lépésével egyidejűleg hatályát veszti...” fordulat használata). Ugyancsak megfigyelhető, hogy a rendeletek számos olyan előírást tartalmaztak, amelyek a magasabb szintű jogszabályokban is megtalálhatóak voltak, ami a Jat. szerint nem megengedett.

A célvizsgálatokhoz szorosan kapcsolódik a kormányhivatalok „jó gyakorlatának” kialakítása. „Jó gyakorlat” alatt értendő, amikor a törvényességi felügyeleti munka a lehető leghatékonyabb módon, az érintettek teljes együttműködésével, hatékonyan valósul meg. A rendelkezésünkre álló iratokból és adatokból megállapítható, hogy a vizsgált kormányhivatalok számára a legfontosabb célkitűzés a megelőzés, amelynek fontos eleme, hogy az önkormányzatok a szükséges segítséget minél teljesebb körben és lehetőség szerint a legrövidebb idő alatt megkapják. A kormányhivatalok kiemelt fontosságú feladatoként kezelik az önkormányzatok folyamatos szakmai tájékoztatását is. A vizsgált kormányhivatalok gyakorlatává vált az önkormányzatokat érintő aktuális problémákról, a jogszabályi környezet változásairól, jogértelmezési kérdésekről történő tájékoztatás, valamint megállapítható az is, hogy a célvizsgálatok előtt felhívták az önkormányzatok figyelmét a teendőkre, ilyen módon is szorgalmazva az önkéntes jogkövetést. Az egyes felügyeleti eszközök közül a szakmai segítségnyújtásnak kiemelt szerepet szánnak a kormányhivatalok, amelynek keretében jegyzői értekezleteket tartanak, a polgármesterek és a képviselők részére képzéseket szerveznek, továbbá állásfoglalásokat, írásbeli szakmai véleményeket adnak ki. Bács-Kiskun Megyében a szakmai segítségnyújtás keretében a kormányhivatal a nemzetiségi önkormányzatok számára a szabályszerű működés megteremtése érdekében szakmai napot tartott. A „jó gyakorlat” körébe tartozik a kormányhivatalok azon gyakorlatának a kialakítása is, hogy egyes rendelettervezetek előzetes véleményezésében részt vesznek, megelőzve ezzel a jogszabálysértő rendelet megalkotását.

Véleményünk szerint megállapítható, hogy az egyes kormányhivatalok törekednek az önkormányzatokkal való megfelelő kapcsolattartás kialakítására, amelynek keretében a törvénysértések megelőzése érdekében fontos szerepet szánnak a szakmai segítségnyújtás eszközének, illetve a folyamatos tájékoztatásnak. Megállapítható továbbá, hogy törvénysértés

észlelése esetén először az enyhébb felügyeleti eszközök alkalmazásával próbálják megoldani azokat, ennek következménye a nagyszámú törvényességi felhívás kibocsátása, szemben a viszonylag ritkán alkalmazott felügyeleti bírsággal, vagy éppen a rendelkezésükre álló kúriai eljárás indítványozásával. Látható az is, hogy a célvizsgálatok szerepe jelentős, amelyek eredményeként a jogszabálysértések felderítése és megszüntetése megvalósítható.

5. A törvényességi felügyelet sajátosságainak összegzése

Összegzésként elmondható, hogy a törvényességi felügyelet célja a helyi önkormányzatok működésének és döntései jogszerűségének biztosítása, illetve az, hogy jogszabálysértés esetén az érintettek a törvényességi felhívásra tekintettel azt minél előbb megszüntessék. *A korábban működő törvényességi ellenőrzés tapasztalataiból leszűrhető, hogy az ellenőrzési jog nem elegendő ezeknek a céloknak az eléréshez, ezért szükség volt az erősebb eszköz, a felügyelet bevezetése.* Megállapítható továbbá, hogy a törvényességi felügyeleti eljárás szabályozottá vált, mivel a korábbi ellenőrzési feladat- és hatásköröknél sokkal erőteljesebb jogosítványai lettek a kormányhivataloknak. Ennek köszönhető az is, hogy a jegyzőkönyv-megküldési hajlam javult, ezáltal lehetőség nyílt a jogsértések mielőbbi orvoslására. A korábbi ellenőrzési rendszer tapasztalataiból azonban az is következik, hogy a helyi jogalkotás folyamatos felülvizsgálatot igényel, amelyhez közvetlen segítséget a kormányhivatal nyújthat a helyi önkormányzat számára, törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva.

V. Konklúzió

Pályamunkánk egyes fejezeteinek konklúzióit áttekintve feltétlenül indokoltnak tartjuk néhány összegző, szintetizáló végkövetkeztetés levonását.

- 1) *Egyértelműen megállapítható, hogy a törvényességi kontroll újraszabályozása szükséges volt, hiszen a korábbi ellenőrzési rendszer kevésbé bizonyult alkalmasnak a szükséges feladatok ellátására. Az is látható, hogy az erősebb jogosítványok és a nagyobb mértékű beavatkozási lehetőség megadása indokolt, amelyeket a törvényességi felügyelet igyekszik biztosítani.* Eszközrendszerének bővülésével és jelentős átalakulásával a kormányhivatalok kiemelt szerepet, illetve lehetőséget kaptak arra vonatkozóan, hogy a felmerülő problémákat megfelelően kezeljék. Nyilvánvalóan szükséges a más intézményekkel való együttműködés, főképpen az érintett önkormányzatokkal, mivel enélkül a rendelkezésre álló eszközök nem feltétlenül alkalmasak a kívánt cél elérésére. Bizonyos problémáknál nagy valószínűséggel az idő múlása, a gyakorlat formálódása megoldást jelenthet majd és kialakíthatja saját megoldásait, míg más esetekben a törvényalkotó részéről precízebb szabályozásra lett volna szükség. A Kúria Önkormányzati Tanácsa remek példa arra, hogy az egyes intézmények idővel képesek saját rendszerük kiépítésére, ugyanakkor pont itt merül fel annak a kérdése is, hogy az eljárás elhúzódásának megakadályozása érdekében a törvényalkotó részéről nem lett volna-e érdemesebb egy másfajta szabályozás? Az erre vonatkozó javaslatainkat pályamunkánk adott részében már kifejtettünk, azt azonban érdemes megjegyezni, hogy véleményünk szerint a rendeletpótlási eljárás automatizálása megoldást jelentett volna.
- 2) Az egyes kormányhivatalok célvizsgálatainak és „jó gyakorlatainak” tanulmányozása során arra a következtetésre jutottunk, hogy a kormányhivatalok igyekeznek az önkormányzatokkal való megfelelő kapcsolat kialakítására. Megállapítható az is, hogy a *kormányhivatalok elsődleges célkitűzése a megelőzés, amely következtében a szakmai segítségnyújtás eszközének jelentős szerepet szánnak, valamint a kialakult jogsértések megszüntetésére első lépésként az enyhébb felügyeleti eszközöket alkalmazzák.*
- 3) Tanulmányunk zárásaként rögzítjük, hogy *a dolgozatban bemutatott néhány problémát leszámítva jól átgondolt szabályozás valósult meg, amely szinte teljes*

mértékben a kormányhivatalokra támaszkodik, ezzel számos feladatot adva számukra, ugyanakkor az önkormányzatok átláthatósága, működésük törvényessége is biztosítottnak tűnik.

IRODALOMJEGYZÉK

Könyv/Monográfia

1. BÉRCESI FERENC: A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete. Kézirat, Pécs, 2013.
2. BOROS ANITA – GYÖRGY ISTVÁN – LANTOS OTTÓ – MAJOR MÓNICA – TEMESI ISTVÁN: Az új önkormányzati törvény értelmezése. Gyakorlati kézikönyv igazgatási szakembereknek és polgármestereknek. Menedzser Praxis, Budapest, 2012.
3. FÁBIÁN ADRIÁN (szerk.): Válogatott európai önkormányzati modellek. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2012.
4. FÁBIÁN ADRIÁN: Kommentár az önkormányzati törvényhez. CompLex Kiadó, Budapest, 2013.
5. FOGARASI JÓZSEF: A helyi önkormányzatok. HVG ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2010.
6. GYERGYÁK FERENC: Az önkormányzati törvény a gyakorlatban (Tanácsok, módszerek, alkalmazási technikák a törvény végrehajtásához) Jegyzők dokumentumtára 38. 2012.
7. IVANCSICS IMRE: Az irányítás és felügyelet jogtudományi problémái. In: A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései. (Oktatási anyag) Unió Lap- és Könyvkiadó Kft.
8. JUHÁSZ JÓZSEF – SZŐKE ISTVÁN – O. NAGY GÁBOR – KOVALOVSKY MIKLÓS: Magyar Értelmező Kéziszótár. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1992.
9. KALAS TIBOR: A közigazgatási ellenőrzési rendszer és a közigazgatási információs rendszer összefüggései. In: A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései. (Oktatási anyag) Unió Lap- és Könyvkiadó Kft.
10. Közigazgatási szakvizsga önkormányzati közigazgatás (tankönyv). Nemzeti Közigazgatási Intézet, Budapest, 2012.
11. NAGY MARIANNA – HOFFMAN ISTVÁN (szerk.): A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2012.
12. NYITRAI PÉTER: Anomáliák az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének jogi szabályozásában. In: 20 éves a magyar önkormányzati rendszer. A „Jövő Közigazgatásáért” Alapítvány, Pécs, 2011.

13. SZAMEL LAJOS: Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1963.
14. TILK PÉTER: A Kúria Önkormányzati Tanácsa helyi jogalkotással kapcsolatos elvárásai. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2014.

Folyóiratcikk

1. BALÁZS ISTVÁN: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás alakulása. Új Magyar Közigazgatás 2014/március
2. 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.
3. 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 2012/2.
4. BALOGH ZSOLT: Az önkormányzati rendeletek törvényességi kontrollja. Új Magyar Közigazgatás 2013/május
5. BÉRCESI FERENC – IVANCSICS IMRE: A helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés múltja és jelene. Közigazgatás-tudományi Közlöny. 2010/1.
6. FÁBIÁN ADRIÁN: Az irányítás tartalma. Közjogi Szemle 2009/3.
7. GYURITA RITA: A fővárosi és megyei kormányhivatal. Új Magyar Közigazgatás 2014/június
8. HOFFMAN ISTVÁN: Az önkormányzati döntések kontrolljának főbb modelljei a nyugati demokráciákban. Közjogi Szemle 2013/4.
9. HOFFMAN ISTVÁN: Gondolatok a törvényességi felügyeleti bírságról. Jegyző és Közigazgatás 2012/4.
10. HOFFMAN ISTVÁN: Modellváltás a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreinek meghatározásában: generálklauzula helyett enumeráció? Közjogi Szemle 2012/2.
11. KALTENBACH JENŐ: A közigazgatási felügyelet kialakulása és fejlődése a XIX. század végéig. Jogtudományi Közlöny 1990/1.
12. SZENTE ZOLTÁN: Az Európai Önkormányzati Charta végrehajtásának monitoringja az Európai Tanács gyakorlatában. Új Magyar Közigazgatás 2014/március
13. TEMESI ISTVÁN: Helyhatósági normák törvényességi vizsgálata nemzetközi összehasonlításban. Új Magyar Közigazgatás 2013/december

14. TILK PÉTER: A(z önkormányzati) jogalkotás helyzete, szabályozása néhány neuralgikus pontja. Kodifikáció és Közigazgatás 2013/1.
15. TILK PÉTER: Önkormányzatok feletti törvényességi és alkotmányossági kontroll: rendeletpótlástól a felosztatás előszobájáig, Foktő példáján. Új Magyar Közigazgatás 2013/11.
16. TORMA ANDRÁS: A közigazgatási szervek közötti viszonyrendszer, különös tekintettel az irányításra és felügyeletre. Magyar Közigazgatás 2004/8.
17. TÖRÖK LAJOS: Az ellenőrzés fogalma és alapvető típusai. Állam- és Jogtudomány 1962/1.
18. VIGVÁRI ANDRÁS: Az ellenőrzés fogalmához. Magyar Közigazgatás 2002/12.
19. WALTER TIBOR: A közigazgatási hivatalok koordinációs és ellenőrzési szerepe. Magyar Közigazgatás 2000/5.

Internetes forrás

1. A helyi önkormányzatok ellenőrzése.
http://www.uni-miskolc.hu/~wwwallin/kozig/hirek/altalanos_resz/a_helyi_onkormanyzatok_ellenorzes.pdf
2. CSÖRGITS LAJOS: Az önkormányzati feladatellátás alakulása napjainkban – elméleti és gyakorlati problémák, különös tekintettel az oktatási terület egyes elemeire
<http://dfk-online.sze.hu/images/egyedi/doktori/doktori%20m%C5%B1helytanulm%C3%A1nyok/cs%C3%B6rgits.pdf>
3. Debreceni Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék, Segédanyag helyi önkormányzatok tárgyhoz, Debrecen, 2012.
<http://jog.unideb.hu/documents/tanszekek/kozigazgatasi/segeghelyionk.pdf>

Jogforrások

1. 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról
2. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
3. 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
4. 2006. évi LIV. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról
5. 2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról
6. 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

7. 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól
8. 22/1990. (X. 16.) AB határozat
9. 317/E/1990/7. AB határozat
10. 159/B/1993. AB határozat
11. 90/2007. (XI. 14.) AB határozat
12. 318/2008. (XII.23.) Korm. rendelet
13. 18/2013. (VII. 3.) AB határozat