

IV. Fejezet
A helyi önkormányzatokat érintő folyamatok,
különös tekintettel a helyi önkormányzatok
törvényességi felügyeletére

*Árva Zsuzsanna**

* Árva Zsuzsanna egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.



Vákát oldal

1. A törvényességi felügyelet és ellenőrzés összevetése

1.1. Bevezetés

Magyarországon a helyi önkormányzati rendszer alapjait 1990-ben rakta le a jogalkotó. Az ezt megelőző időszakban, a tanácsai igazgatás korában valódi önkormányzatiságról nem beszélhetünk, hiszen a tanácsok 1971-ig államhatalmi, majd ezután képviseleti és államigazgatási szervekként működtek. Hierarchikus felépítésük okán pedig a helyi önkormányzatokra jellemző mellérendeltség és autonómia eleve hiányzott esetükben, az 1945 előtti időszak önkormányzati szervei pedig nem tekinthetők a jelenlegi rendszer közvetlen előzményeinek. Hasonlóan más rendszerváltó országokhoz, Magyarországon is, a helyi önkormányzatokat 1990-ben újjá kellett teremteni. Ennek során viszonylag nagyfokú liberalizmus érvényesült éppen az említett tanácsrendszer mint előzmény következtében, amelynek hagyományaival mindenképpen szakítani akartak. A helyi önkormányzatok állami szervezetrendszerben elfoglalt súlyát erősítendő, az 1990. évi LXIII. törvény az Alkotmányba illesztette a közigazgatás ezen alrendszerét új fejezetként, majd megszületett a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény, továbbá a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény, amely jogszabályokhoz több más törvény is kapcsolódott. A 2011-ben megalkotott Alaptörvény nyomán az önkormányzatokat érintő szabályozás is megújult mind alkotmányi, mind (szakmai) törvényi szinten.

A fentiekre tekintettel a helyi önkormányzatok egyaránt értelmezhetők alkotmányjogi és közigazgatási szempontból. Az alkotmányjogi aspektus alapján a helyi önkormányzatok az államszervezet részei, amelyet az Alaptörvényben elfoglalt szövetszerű helyük is igazol. Ennek megfelelően a korábbi alkotmányhoz hasonlóan – bár átalakult az autonómiájuk mértéke – önálló szervezetrendszerként történő értelmezésük kétségtelen. A közigazgatási aspektus alapján az úgynevezett szűkebb értelemben vett közigazgatási intézményrendszer alappillére képezik az államigazgatási alrendszerrel együtt, amelyek együttesen képezik az állami szervezetrendszer részét.

A két alrendszer azonban nem egymástól függetlenül tevékenykedik, hanem hagyományosan az állam kontrollt gyakorol a helyi önkormányzatok működése felett, amely megvalósulhat törvényességi ellenőrzés, illetve törvényességi felügyelet formájában. Amennyiben tehát a helyi önkormányzatok és a központi állami szervek kapcsolatát kívánjuk górcső alá venni, megkerülhetetlen a felügyelet és az ellenőrzés fogalmának elhatárolása, hiszen ahhoz, hogy e két forma közötti különbségek és átmenetek érzékelhetők legyenek, szükséges ezen fogalmak közigazgatási tartalmának meghatározása.

1.2. A felügyelet és az ellenőrzés fogalmának hazai története

Elsőként érdemes rögzíteni, hogy a vezetés, irányítás és felügyelet, továbbá ellenőrzés mind hazai, mind nemzetközi szinten a közigazgatás vitatott fogalmaihoz tartozik,¹ azonban ennek ellenére is érdemes számba venni a legfontosabb elméleteket, amelyek e körben születtek. A magyar közigazgatási jogtudományban az 1945 előtt született munkák között alig találhatunk olyat, amely a fogalmi tisztázást behatóbb módon magára vállalta volna és e körben a korszak legnevesebb közigazgatási jogásza, Magyary Zoltán sem jelentett kivételt, aki a *Magyar közigazgatás* címet viselő korszakos művében alig egy oldalt szánt az ellenőrzés fogalmának. Magyary szerint „az ellenőrzés az eredmények bírálatát jelenti. Az ellenőrzéshez elsősorban az előidézett tények megállapítása és a kitűzött programmal való összehasonlítása szükséges.”² A közigazgatás egésze vonatkozásában pedig megkülönböztetett politikai ellenőrzést, amelyet a parlament gyakorol, jogit, amely a bíróságokhoz tartozik, költségvetési (pénzügyi), valamint gazdaságossági és eredményességi szempontút is.³ Ugyanakkor azt Magyary is kifejezetten tárgyalta, hogy az önkormányzatok működése fellett állami felügyelet valósul meg,⁴ míg más helyen ugyanezen körben a felügyeletet és az ellenőrzést már szinonimaként használta.⁵

A második világháború előtti korszak többi közigazgatási jogászának sem állt az érdeklődése kifejezett középpontjában a témakör, sőt általában – ahogyan ez az előbbieik alapján Magyarnál is észlelhető – alig különböztették meg a két fogalmat. Így mind Rényi József, mind Egyed István,⁶ de Tomcsányi Móric is összemosta a két terminus technikust, sőt Rényi szerint az ellenőrzés a tágabb fogalom, amelynek része a kormányhatósági felügyelet.⁷ Egyed és Tomcsányi⁸ pedig éppen az önkormányzatok feletti kormányfelügyelet kapcsán használta ugyancsak váltakozva a kormányfelügyelet, illetve a kormányellenőrzés kifejezést.

Az elmélet terén az 1960-as években a szocialista jogirodalom sem hozott kezdetben lényeges változást, amely az irányítás – felügyelet – ellenőrzés hármasságát együtt kezelte, ám ezek közül fő témája az irányítás volt azzal együtt, hogy a termelőszövetkezetek miatt a felügyelet fogalmával is foglalkozni kezdtek.⁹ Ezen művek közül kiemelhető Török Lajos¹⁰ írása, aki ugyancsak a termelőszövetkezeteket vizsgálva jutott arra a következtetésre, hogy az ellenőrzést és a felügyeletet egymástól el lehet és el is kell határolni, a kérdéskört a magyar közigazgatási jogtudomány egyik legégetőbb problémájának tartva. Mintegy fogalmi tisztázásra törekedve arra is felhívta a figyelmet, hogy a nevezett fogalmakat nemcsak a jogtudomány használja, hanem az igazgatástudomány és más tudományágak is, ennél fogva

¹ Szentpéteri István egyik tanulmányában akként fogalmaz, hogy: „Alig van két neves szerző, aki nagyjából is hasonló vagy éppen azonos értelemben használná a fent jelzett alapvető fogalmakat.” SZENTPÉTERI 1980, 353.

² MAGYARY 1942, 547.

³ MAGYARY 1942, 547–548.

⁴ MAGYARY 1942, 111.

⁵ MAGYARY 1942, 122.

⁶ EGYED 1929, 307–310.

⁷ RÉNYI 1896, 5.

⁸ TOMCSÁNYI 1926, 247.

⁹ Lásd például: ERDEI 1962; FÖLDES 1962.

¹⁰ TÖRÖK 1962, 88–89.

azok jogszabályban történő rögzítése, álláspontja szerint, nem is lehetséges. Ugyanakkor Szentpéteri szerint éppen a jogi szabályozás segítségével tisztázható a felügyelet és az irányítás közötti viszony.¹¹ A korabeli közigazgatási tankönyvek¹² ugyanakkor a mai uralkodó felfogással ellentétben éppen a felügyeletet tekintették a legtágabb kategóriának, amelybe mind az irányítás, mind a felügyelet beletartozik. Érintőlegesen még az államigazgatási bírság korszakos tekintélye, Szatmári Lajos is foglalkozott a témakörrel a felügyeleti szervek kapcsán, megállapítva, hogy a fogalmi hármas mindegyikében közös, hogy alá-fölérendeltségi viszonyt feltételez, és a korszak uralkodó álláspontját elfogadva az irányítást és az ellenőrzést tekintette a felügyelet részelemének.¹³ Ugyanakkor más írásában a felügyeletet kifejezetten államigazgatási intézménynek tartotta, amelynek eleme az ellenőrzés.¹⁴

A fentiekre tekintettel megállapítható, hogy Szamel Lajos monográfiájában alappal vonta le azt a következtetést, hogy az elmélet körében meglehetősen zavaros fogalomhasználat alakult ki, így ezen oldalról nehezen tisztázható az irányítás, felügyelet és ellenőrzés fogalma, ugyanakkor a jogszabályok sem nyújtanak eligazítást.¹⁵ Ő már, a mai fogalmakhoz hasonlóan, az ellenőrzést tekintette a legszűkebb fogalomnak, amely egyben a másik kettőnek is az alapja. Ezt olyan tevékenységnek tekinti, „amelynek célja a ténymegállapítás, az információk szerzése s azokból következtetések levonása”,¹⁶ míg a felügyelet és az irányítás között akként tesz különbséget, hogy az irányítás magába foglalja a rendelkezési jogot is, ugyanakkor a felügyeletet alapvetően csak törvényességi szempontúnak tekinti. A felügyeletet azonban, álláspontja szerint, már nem kizárólag hierarchikus viszonylatokban lehetséges értelmezni, hanem a hierarchián kívüli viszonyokban is, ahová az ügyészi, a speciális, a szak- és a tisztán felügyeleti tevékenységet sorolja. A hierarchikus felügyeletet ezzel szemben nagyban hasonlónak tartja az irányításhoz, amely kettő elhatárolását alig, éppen csak elméleti síkon tartja lehetségesnek egymáshoz képest. Ez az álláspont egyébként annyira korszakos jelentőségűnek minősült, hogy a 2000 utáni közigazgatási tankönyvekben is megjelent.¹⁷ Szamel emellett rögzítette a felügyelethez tapadó jogosítványok lehetséges eszköztárát is annyiban, hogy meghatározta azt a két végpontot, amely között az intézkedések mozoghatnak. Ezek között a legenyhébb a törvénysértés jelzése, amely történhet akár a jogsértést elkövető felügyelt szervhez, akár annak felettes szervéhez fordulva, míg a legsúlyosabb eszköznek éppen az érdemi intézkedést tekinti. Valamennyi felügyeleti eszköz meghatározását csaknem lehetetlennek tartja, azonban néhány eljárási jogosítványt felsorol: ilyen például a mai eljárási jogokban is visszaköszönő iratokba való betekintés, felvilágosítás vagy adatok rendelkezésre bocsátásának kérése.¹⁸

Az 1970-es évektől egyre több kutató kezdett a nevezett fogalmakkal foglalkozni, és egyre inkább előtérbe került a hierarchián kívüli irányítás kérdésköre is. Török Lajos *Az állami ellenőrzés szocialista rendszere* című monográfiájában Szamellel ellentétben az államigazgatási felügyeletet értelmezve nem is tartotta lehetségesnek szervezetiileg

¹¹ SZENTPÉTERI 1980, 366.

¹² BEÉR szerk. 1958, 59.

¹³ SZATMÁRI 1990 [1961], 12.

¹⁴ SZATMÁRI 1961, 208–210.

¹⁵ SZAMEL 1963, 161–162.

¹⁶ SZAMEL 1963, 162.

¹⁷ Lásd például: BALÁZS szerk. 2015, 190–192.

¹⁸ SZAMEL 1963, 165–198.

alárendelt viszonyok között a felügyelet gyakorlását, amely, álláspontja szerint, szintén csak jogszerűségi szempontokra terjedhet ki, és kifejezetten hangsúlyozta a felügyelő szervekre vonatkozó szabályok jogszabályi rögzítését is.¹⁹ Donáth Róbert szintén az államigazgatási szervek által gyakorolt felügyeletet (ma inkább hatósági ellenőrzést) tartotta tipikus esetkörnek, amelynek alanyai az állampolgárok, ezzel szemben a szervek közötti viszonyokban inkább az irányítás lehetséges. Ennek nyomán vette górcső alá az állam és az önkormányzatok viszonyát is. Részben az előbbiekből is következően, Török Lajossal egyetértve, szintén az irányítást tartotta csak járhatónak a szervek közötti hierarchikus viszonyokban, míg a felügyelet kapcsán a szervezetek és a tevékenységek feletti felügyeletet, illetve más oldalról pedig az állampolgárok és szervezetek feletti típusokat különböztette meg.²⁰ A közigazgatási probléma fontosságát és a fogalmi tisztázatlanságot egyébként jól igazolja, hogy az évtized végén az MTA IX. Osztálya külön bizottságot hozott létre az irányítás, vezetés és szervezéstudomány terület elemzésére. A bizottság sem jutott azonban érdemi megoldásra, csupán annyiban egyeztek meg, hogy időszerű lenne a fogalmi tisztázás, ám annak érdemét tekintve már nem jutottak előbbre, mivel a különböző álláspontok nem közeledtek egymáshoz. Az előterjesztés így a következőt tartalmazta: „Az irányítás, vezetés, szervezés fogalmát többféleképpen értelmezzük [...]. Nem ad egyértelmű eligazítást e fogalmak idegen nyelvű használata sem, de nyomatékosan arra utal, hogy e tevékenységek szorosan egybefonódnak.”²¹

Az 1980-as években a tankönyvek inkább a felügyeletet vizsgálták mint igazgatási tevékenységet,²² és ugyanez állt Kaltenbach Jenő kutatásainak középpontjában is, aki a felügyeletet az irányítással ellentétben jogilag rögzített tevékenységnek tekintette, ugyancsak elvetve az egymással hierarchikus viszonyban álló szervek közötti felügyeletet. Továbbra is részének tartotta azonban az ellenőrzést, amely ennek egyben előfeltétele is, valamint jogserstés észlelése esetén hatósági aktus kibocsátását, ideiglenes intézkedés meghozatalát vagy a szankció alkalmazását.²³ A kérdéskör vizsgálata azonban átnyúlt az 1990-es évek elejére is.

A későbbi elméleteket részben Madarász Tibor *A magyar államigazgatási jog alapjai* című²⁴ tankönyve is összefoglalja. Ennek alapján az ellenőrzés szintetizáló kifejezés, amelybe azon eszközök tartoznak bele, amelyek alapján információkat kaphatunk az ellenőrzött szerv tevékenységéről és belső viszonyairól, illetve amelyek segítségével ellenőrizhető, hogy miként érvényesül az ellenőrző szerv akarata. Madarász szerint az ellenőrzés is részjogosítványokból áll, amelyek a következők: jelentéskérés, beszámoltatás, teljes helyszíni ellenőrzés, valamint az iratok felkérésnek joga. Az ellenőrzés típusai között megkülönböztethető a törvényességi és a célszerűségi szempontú is, továbbá a terjedelme alapján vonatkozhat az ellenőrzött szerv teljes működésére, a szakmai vagy szervezeti viszonyaira és az úgynevezett segédtevékenységekre is.

1994-ben az ELTE Államigazgatási Jogi Tanszéke szervezett közös konferenciát a témában a Magyar Közigazgatási Kamarával és a Budapest Főpolgármesteri Hivatallal együtt

¹⁹ Török 1962, 190–196.

²⁰ DONÁTH 1975.

²¹ Lásd még: SZENTPÉTERI 1980, 358.

²² BERÉNYI et al. 1984, 31–32.

²³ KALTENBACH 1988.

²⁴ MADARÁSZ 1992, 411.

Az irányítás és felügyelet közigazgatási dilemmái címmel.²⁵ A hozzászólások jelentős része²⁶ a pontosabb jogi szabályozás megteremtése mellett érvelt, míg Molnár Miklós éppen arra hívta fel a figyelmet, hogy az elméletnek kellene egy olyan zsinórmértéket létrehoznia, amely a jogi szabályozás számára is iránymutatást adhatna,²⁷ ami különösen annak fényében volt jelentős kíváncsi, hogy a hazai jogi szabályozás az irányítás és felügyelet jogszabályi tartalmát csak 2010-ben teremtette meg.²⁸

A rendszerváltás utáni időszak hazai közigazgatási jogirodalma többségi álláspontja szerint így az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés fogalmai közül legtagágabbnak az irányítást tekintette, amelynek jogi és nem jogi elemei vannak a szervezéstudományi előzményeknek is köszönhetően. Az ekkori időszak vélekedése szerint az irányításhoz képest a felügyelet szűkebb fogalom, hiszen e körbe kizárólag a jogi tevékenységek tartozhatnak, míg legszűkebb értelemben az ellenőrzésről beszélhetünk, amely – mint információ-szerzés – egyben a másik két tevékenységnek, azaz az irányításnak és a felügyeletnek is a részeleme. Ugyanakkor a fogalmi tisztázatlanság bizonyos mérvű fennmaradását mutatja, hogy a Magyar Közigazgatási Intézet gondozásában 2007-ben kiadott műben²⁹ még mindig az található, hogy vitatott fogalmakról van szó, mint ahogyan a jogi oktatásban használatos tankönyvek is ezt hangsúlyozzák.³⁰

A ma elfogadott egységes álláspont szerint a felügyelet és az ellenőrzés közötti legfontosabb különbség, hogy az ellenőrzés szimmetrikus viszonyt hoz létre a jogalanyok között, amely nem jelent befolyásolási lehetőséget az ellenőrző szervnek, hiszen akár a szervezetek kölcsönös ellenőrzése is elképzelhető. Ezzel szemben a felügyelet aszimmetrikus jogviszonyt hoz létre, hiszen ebben az esetben az információszerzésen felül fennáll a befolyásolás lehetősége is, ahol értelemszerűen a felügyelő szerv az aktív, míg a felügyelt szerv a passzív jogalany. Tartalmukat tekintve mindkettőről megállapítható, hogy több formában is megjelennek. Az ellenőrzés tartalma ugyanakkor a sokszínűség ellenére is viszonylag állandó és pontosan meghatározható. Így a Madarász könyvében foglaltakhoz hasonlóan, az ellenőrzés ma is alapvetően az információ szerzését és továbbítását jelenti, továbbá az ehhez szükséges más jogosítványokat, amely megjelenési formáját tekintve lehet önálló és a felügyelet része is.

Az önkormányzatok feletti felügyelet hazai kidolgozójának Kaltenbach Jenő³¹ tekinthető, aki több korszakos jelentőségű művében³² is foglalkozott a témakörrel annak történeti vonatkozásait is feldolgozva. Rámutatott, hogy a törvényességi felügyelet törvényi szinten először a köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870. évi XLII. törvénycikkben jelent meg. Ezt azonban Kaltenbach Jenő sem tartotta valódi felügyeletnek az érintett szervek (azaz a köztörvényhatóságok és a kormány) közötti hierarchikus viszony miatt, de állás-

²⁵ FOGARASI szerk. 1994.

²⁶ Lásd Ficzer Lajos, Ivancsics Imre, Torma András és Szabó Gábor, akik a 1040/1992. (VII.29.) Korm. határozatot hozták fel mintegy „elrettető” példaként a felügyelet és az irányítás fogalmainak keveredését példázandó.

²⁷ MOLNÁR 1994.

²⁸ Lásd: 2010. évi XLIII. tv. 2–5/A. §.

²⁹ HORVÁTH szerk. 2007, 52.

³⁰ Lásd például: BALÁZS szerk. 2015, 190–192.

³¹ KALTENBACH 1990c, 1073–1076.

³² Lásd: KALTENBACH 1990b, 82.; 1990a, 401–415.; 1991, 84.; 1990c.

pontja szerint az önkormányzati autonómia vonatkozásában a második törvényhatósági törvény, az 1886. évi XXI. tc. sem hozott lényegi változást.³³ Így később a teljes időszak alatt, a reformtervek ellenére is fennmaradt a francia mintájú centralizált rendszer, amely miatt egyébként a korabeli önkormányzatokat nem tekintjük a jelenlegi helyi önkormányzatok közvetlen előzményének.

1.3. A felügyelet eszköztára

A felügyelet tudományos irodalom által meghatározott eszköztárát tekintve, a fentiek alapján tehát az képezheti a kiindulási pontot, hogy a felügyelet olyan tevékenység, amelyet jogszabályok határoznak meg és a garanciális követelmények jegyében azt a bíróság ellenőrzi, és amelynek lényege, hogy a felügyeletet végző szerv vizsgálja, hogy a felügyelt szerv működése és intézkedései megfelelnek-e a jogi szabályoknak, és amennyiben eltérést tapasztal, intézkedési joggal rendelkezik. A jogosítványokat az elmélet két csoportba sorolja: megkülönböztet úgynevezett segítő vagy helyreigazító eszközöket és helyettesítő eszközöket.

A segítő eszközök közé tartozik elsődlegesen az információkérés, amely történhet eseti módon vagy általános jelleggel. E tekintetben a két mintát a német, valamint az olasz rendszer képezi. A német megoldás szerint kizárólag akkor kérhető információ, ha megjelenik annak konkrét okát, míg az olasz szisztéma szerint az a szabály, hogy érvényét veszti a döntés, ha az önkormányzati szerv meghatározott időn belül nem küldi meg azt. A tanácsadás olyan konszenzust kísérel meg létrehozni, amelynek alapján tiszteletben tartható a helyi önkormányzatok autonómiája. Ez az eszköz a felügyelő és a felügyelt szerv közötti kölcsönös bizalomra épül, és ekként segíti elő a jogalkalmazás hatékonyságát és a gazdaság működését egyaránt.³⁴

A kifogásolás, valamint az aktus-felülvizsgálati jog az előző két eszköznél erőteljesebb, ugyanis jellemzően és a gyakorlatban halasztó hatállyal bír a végrehajtásra nézve az aktus jogsértőnek minősítése tekintetében. Ehhez az elemhez kasszációs jog is tapadhat, tehát a felügyeleti szerv a döntést megsemmisítheti, amely kapcsán ismét három megoldás vehető igénybe. Az elsőnél a helyi önkormányzat új döntést hoz, míg a másíknál az önkormányzat, egyet nem értése esetén, bírósághoz fordulhat, de az is elképzelhető, hogy a felügyelő szerv fordul bírósághoz. Ez utóbbi megoldást például a francia szisztéma érvényesíti. Szintén az erősebb eszközök közé sorolható a jóváhagyás vagy engedélyezés. Erről azonban többen akként vélekednek a jogirodalomban, hogy bizonyos esetekben akár a helyi önkormányzat önálló döntési jogát is elvonhatja.

A helyettesítő eszközök közé tartozik az aktus pótlása, amely arra szolgál, hogy a felügyelő szerv a helyi önkormányzat mulasztását orvosolhassa. Ilyen az is, ha az állam a helyi önkormányzat költségére és veszélyére elvégeztet valamely cselekményt, amelyet a helyi önkormányzat mint az állam alkotóeleme kötelezettsége ellenére nem teljesített.³⁵

³³ KALTENBACH 1990a, 407.

³⁴ Lásd bővebben: KALTENBACH 1991, 174–202.

³⁵ E tekintetben egyébként meglehetősen hasonlóság fedezhető fel a meghatározott cselekmény végrehajtása között.

Ezen eszközöket azonban megelőzi, hogy a pótlás vagy a cselekmény elvégzése előtt a felügyeletet végző szerv kötelező határozatot hoz a helyi önkormányzatra nézve. Ez utóbival szemben helye van jogorvoslatnak, ami a döntés bíróság előtt történő megtámadását jelenti, így a pótlás, illetve a végrehajtás egyben jogerős bírósági döntés végrehajtását is jelenti. Kinevezhető továbbá állami megbízott is, amennyiben jogsértő állapotot tartanak fenn. A megbízott kinevezése mindenkor ideiglenes jellegű. Mintegy ultima ratio jelleggel pedig a helyi önkormányzat testülete is feloszlatható, ám ennek garanciáit általában valamely magas szintű normában – alkotmányi vagy legalább törvényi szinten – határozzák meg. Általánosságban elmondható, hogy a helyettesítő eszközök alkalmazása jóval ritkább.

A felügyelet, bár az elméleti irodalom az előbbiek alapján azt feltételezi, hogy a szervek nem állnak egymással hierarchikus irányítási viszonyban, mint jogviszony mégis egyfajta aszimmetrikus viszonyt feltételez a felügyeletet végző állami szerv és az önkormányzat között. Ennek ellenére a helyi önkormányzatok is rendelkeznek bizonyos jogosítványokkal a felügyelő szerv irányában. Ilyen lehetőség például az információ kérése, az ellentmondás vagy akár a bírósághoz fordulás joga. Ezen lehetőségek egyébként általában szintén magasabb szintű normában rögzítettek. Valamennyi eszköz esetében érvényesül és önmagában is a garanciális elemeket erősíti a jogi szabályozás magas szintje, valamint a fokozatosság elvének betartása, továbbá az is, hogy a felügyeleti jogviszonyban részt vevő feleket egymás irányában is együttműködési kötelezettség terheli.

A már említettek alapján a kétezres évek után a hazai jogi szabályozás jogszabályi szinten is rögzítette az irányítás jogi tartalmát előbb a 2006. évi LVII. törvényben, majd a 2010. évi XLIII. törvény által, amelyből levezethetőkké váltak a felügyeleti eszközök is, amelyek – államigazgatási szervekre nézve – a következők lehetnek:³⁶

- a szerv alapítása, átszervezése és megszüntetése,
- a szerv vezetőjének kinevezése, felmentése és egyéb munkáltatói jogok gyakorlása,
- a szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzése,
- a szerv szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása, illetve jogszabálysértés esetén ennek megtagadása
- a szerv döntésének megsemmisítésére, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás jogszabálysértés esetén,
- jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés.

1.4. Az ellenőrzés eszköztára

Az ellenőrzés konkrét eszközeinek csoportosítása³⁷ előtt érdemes rögzíteni, hogy a közigazgatás megkülönböztet úgynevezett külső és belső ellenőrzést annak alapján, hogy milyen típusú, a hatalommegosztás mely ágába tartozó szerv ellenőrzi az adott közigaz-

³⁶ A jogszabályban rögzített irányítási eszközökre lásd: BALÁZS szerk. 2015, 190–194. Ugyanakkor az államháztartási alrendszerrel illetően az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. tv. 9. § – 9/B. § is tartalmaz rendelkezéseket azzal együtt, hogy a költségvetési fejezetet irányító szerv feladataival már az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. tv. is foglalkozott.

³⁷ A fejezet alapját képezi LÖRINCZ 2010, 222–228. és BALÁZS 2015, 190–194.

gatási szervet. Így amennyiben ugyancsak közigazgatási szervről van szó, amely szintén a végrehajtó hatalmi ág része, akkor belső, míg amennyiben nem, akkor külső ellenőrzésről beszélünk. A hatalmi ágak megosztásának elve alapján ilyen külső ellenőrzést végző szerv lehet a törvényhozó vagy az igazságszolgáltató hatalmi ágba tartozó szerv, mint az Állami Számvevőszék, az alapvető jogok biztosa vagy akár a bíróság, illetve az ügyészség.

Az ellenőrzés eszköztára kapcsán szintén két nagy csoportot lehet megkülönböztetni: így léteznek preventív, valamint utólagos ellenőrzési technikák. Az első esetében a döntés meghozatala előtt történik meg az ellenőrzés, míg a második esetében utólag. A preventívnek számos előnye említhető, így például segítséget nyújthat a hibák elkerüléséhez, azonban kétségteljesen jelentős hátránya, hogy alkalmazása esetén a döntés meghozatala jelentősen elhúzódhat, amelynek akár gazdasági és más káros következményei lehetnek. Az utólagos ellenőrzésnél az ellenőrzött szerv szabadsága jóval nagyobb fokú, így ez az úgynevezett külső ellenőrzés kapcsán jellemző eszköz, amikor nem közigazgatási szerv ellenőriz közigazgatási szervet. Egy másik csoportosítás alapján elkülöníthető az állandó vagy más néven permanens ellenőrzés, az úgynevezett alkalmi ellenőrzéstől. Ezek közül az itt elsőként említett sokkal inkább jellemző közigazgatási szervek között az ellenőrzés belső formájánál, míg az alkalmi ellenőrzés inkább a külső egyik jellemző eszköze lehet. A konkrét módszereket tekintve megkülönböztetendő az is, ha az iratok alapján végzik az ellenőrzést, adatokat vagy információkat kérnek, vagy a helyszínen történik vizsgálat. E tekintetben általánosságban az jellemző, hogy amennyiben az iratokból elégséges információt lehet nyerni, akkor megelégszenek azzal, azonban ha felmerül, hogy az ellenőrzött szerv nem bocsát rendelkezésre minden dokumentumot, akkor az ellenőrzést kiegészítik a helyszíni típussal is, amely utóbbi szinte minden esetben sokkal eredményesebb és éppen ezért az ellenőrzés egészét tekintve hatékonyabb is. E körben érdemes megemlíteni, hogy mind a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés, mind a törvényességi felügyelet szintén az iratok alapján történő ellenőrzést jelenti a rájuk vonatkozó eljárási szabályok szerint, amelyek alapján a jegyzőkönyveket kell megküldeni, illetve hozzáférhetővé tenni a kontrollt végző hatóság számára.

Az ellenőrzés a fentiek mellett tárgya szerint is több típusra osztható: így létezik törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzés, amely típusok közül a helyi önkormányzatok vonatkozásában legnagyobb jelentőséggel a később részletesen tárgyalandó törvényességi mellett a pénzügyi ellenőrzés bír, amely a jogi szabályozás alapján belső, illetve külső módon is megvalósulhat. A helyi önkormányzatok esetében a belső pénzügyi ellenőrzést valamely a szervezeten belüli szerv, így a jegyző vagy a pénzügyi bizottság végzi, míg a külsőt az Országgyűlésnek alárendelt Állami Számvevőszék, vagy uniós támogatás esetében akár az uniós szervezetek is.

A jogi szabályozást tekintve alapvetően az állapítható meg, hogy az általános jogi szabályozás helyett a speciális érvényesül azzal együtt, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet 231/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelettel történő módosítása nyomán az államigazgatáson belül körvonalazódik valamilyen egységesség. A közigazgatás mint hatóság és az ügyfelek viszonylatában a hatósági ellenőrzésre már korábban is létezett ilyen szabályozás, amelyet a mindenkor közigazgatási (vagy korábban államigazgatási) eljárási szabályok tartalmaztak.

A területi kormányhivatalok által folytatott ellenőrzés a fentiek alapján szintén lehet törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi, míg konkrét típusát tekintve át-

fogó, téma-, cél- és utóellenőrzés. Az átfogó ellenőrzés a jogszabályok alapján a vizsgált szervek feladat- és hatáskörébe tartozó, meghatározott időszakra vonatkozó – legalább 4 éves ciklusonként végzett – törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzése. A témaellenőrzés a meghatározott téma, adott feladat ellátásának vizsgálata egy időszakban több szervnél is annak érdekében, hogy a megállapítások eredményeként általánosítható következtetéseket lehessen levonni, és ennek megfelelő intézkedéseket lehessen tenni. A céllenőrzés a szakmai tevékenység (meghatározott ügyfajták vonatkozásában) vagy a szakmai tevékenység meghatározott részének konkrét szempont alapján történő vizsgálatát jelenti egyéves, féléves, illetve negyedéves ellenőrzési időegységben. Az utóellenőrzés pedig a vizsgált szervnél előzőleg végrehajtott ellenőrzés megállapításai és javaslatai alapján tett intézkedések teljesítésének és azok hatásának vizsgálata.

2. A helyi önkormányzatok feletti kontroll Európában

2.1. A törvényességi ellenőrzés nemzetközi környezete – A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája

A helyi önkormányzatok szabályozása és jogállása kapcsán mind a hazai, mind más európai országokat érintően a legjelentősebb egyezmény az Európa Tanács égisze alatt 1985. október 15-én Strasbourgban aláírt Helyi Önkormányzatok Európai Chartája. Ez az alapidokumentum az, amely meghatározza azokat a garanciális elemeket, úgynevezett minimumkövetelményeket és azt a feltételrendszert, amelyet az egyezmény részes államainak a helyi önkormányzataik szabályozása során feltétlenül biztosítaniuk kell. Figyelemmel arra, hogy hazánk 1997-ben szintén csatlakozott az egyezményhez, a hatályos magyar szabályozásnak ezt kell alapul vennie. Ugyanakkor, mivel már 1990-ben az Európa Tanács tagjává váltunk, már ekkor megnyílt a lehetőség az egyezményhez történő csatlakozásra, így már a rendszerváltás utáni jogi szabályozás kialakítása során is ezt vették alapul, hiszen maga a norma ekkor már létezett. A charta több cikkében határoz meg követelményeket, amelyek közül a részes államoknak elegendő mindösszesen húszat vállalni ezek közül, ám ezek között szerepelnie kell az egyezmény által meghatározott tíz konkrét rendelkezésnek is. A szabályozandó tárgykörök között megtalálható a helyi önkormányzatok alkotmányos és jogi megalapozása, a helyi önkormányzás fogalma és terjedelme, a helyi önkormányzat határainak védelme, az ellátott feladatoknak megfelelő igazgatási szervezetek és források szabályozása, a helyi feladatok gyakorlásának feltételei, a pénzügyi források, az egyesülési jog, a helyi önkormányzás jogi védelme, valamint nem utolsósorban a téma által érintett, a helyi önkormányzatok tevékenységének államigazgatási felügyelete is.

Szente Zoltán tanulmányában³⁸ és Siket Judit ennek nyomán doktori értekezésében³⁹ részletesen foglalkozik azzal a kérdéskörrel, hogy az Európa Tanács miként és mennyiben vizsgálja, illetve felügyeli a charta rendelkezéseinek betartását. Ennek alapján megállapítható, hogy bár maga a charta csupán annyit tartalmaz a 14. cikkben, hogy az államokban információátadási kötelezettségük van a jogalkotásra nézve, 1993-ban először az új tagállamokra, majd 1994-ben valamennyi részes államra bevezettek egy ellenőrzési mechanizmust. Ennek alapján a Miniszteri Bizottság a téma szerinti folyamatos megfigyelés módszerét alkalmazza, amely elsősorban a felek, azaz a tagállam és a bizottság közötti együttműködésen alapul, míg a Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa monitoringeljárásokat folytat a Titkárság memorandumában rögzített eljárásrend alapján. Az eljárásra nézve 2010-ben a Kongresszus is elfogadott egy szabályozást, amelyet később 2012-ben felülvizsgáltak.

Bár Szente Zoltán figyelmeztet rá, hogy a chartának kiterjedt joggyakorlata van, így önmagában a szövegszerű értelmezés meglehetősen leegyszerűsítő lehet, annyi mégis rögzíthető, hogy a charta nem az állami kontroll elnevezését, hanem annak tartalmát és garan-

³⁸ SZENTE 2014, 24.

³⁹ SIKET 2017.

ciáit helyezi előtérbe a helyi önkormányzatok tevékenységének államigazgatási felügyeletét tárgyaló 8. cikkében.

A charta egyrészt rögzíti a helyi önkormányzatok felett gyakorolható állami felügyelet jogi szabályozásának szintjét, amely csak az Alkotmány vagy törvény lehet, amelynek ki kell terjednie az eljárási szabályokra is. A felügyelet terjedelmét illetően pedig kettéválasztja a felügyelet tárgyát. Amennyiben kifejezetten a helyi önkormányzati működésére vonatkozik a kontroll, akkor az elsősorban törvényességi szempontú lehet, illetve az alkotmányos elvekkel való összhang vizsgálatára irányulhat. Amennyiben azonban a helyi önkormányzat államigazgatási jellegű feladatokat is ellát, amelyek végrehajtását a helyi önkormányzatokra ruházta át az állam, akkor még a charta is lehetőséget biztosít arra, hogy egyes magasabb szintű államigazgatási szervek a törvényességin túl célszerűségi szempontokra is kiterjedő felügyeletet gyakoroljanak e tevékenység vonatkozásában. Végezetül meghatározza, illetve korlátozza az állam által a felügyelet gyakorlása körében alkalmazható eszközöket az arányosság elvének a rögzítésével, mikor kimondja, hogy a felügyeletet olyan módon kell gyakorolni, hogy a felügyeletet gyakorló szerv beavatkozása arányban legyen a védeni szándékozott érdekek fontosságával.

2.2. Nemzetközi megoldások

Az európai országokban a helyi önkormányzatok fölött szinte minden állam gyakorol bizonyos terjedelmű ellenőrzést vagy felügyeletet. Ennek módját és mértékét egyértelműen befolyásolja az, hogy milyen típusú helyi önkormányzati rendszer jött létre az adott országban, milyen a közigazgatási berendezkedés vagy a történelmi és politikai hagyományok. Az önkormányzati modellek csoportosítására szintén több nézet alakult ki. FÁBIÁN Adrián keleti és nyugati szisztémákat különböztet meg,⁴⁰ míg Horváth M. Tamás és Hoffman István a helyi önkormányzatiság és a helyi igazgatás között tesz különbséget, amelyet Hoffman kiegészít egy úgynevezett interaktív modellel is.⁴¹ Az önkormányzatok csoportosítására a feladat ellátása alapján is lehetőség van, így Hoffman és annak nyomán Siket Judit⁴² is megkülönböztet monista és dualista szisztémát, ahol az elsőben az önkormányzatok által ellátott feladatokat egységesként kezelik, míg a másodikban elválnak egymástól az önkormányzati és az állam által átruházott államigazgatási feladatok. Mindennek alapján pedig az állami kontroll is kettős jellegű lehet a charta által meghatározott szempontok alapján.

Hagyományosan a tudományos irodalomban azonban négy nagy típust szokás megkülönböztetni az angolszász, a skandináv, a francia és a vegyes modellt,⁴³ míg kifejezetten az állami kontroll tekintetében az angolszász, a francia és a német–osztrák szisztémát. Az angolszász rendszerben a történelmi hagyományoknak is köszönhetően a helyi közösségek nagyfokú önállósággal bírnak. Ennek ellentétpárja a francia decentralizáció – amelyet egyébként a dél-európai országok is követtek –, ahol az állam erős kontrollt gyakorol a helyi

⁴⁰ FÁBIÁN szerk. 2012; SIKET 2017, 127.

⁴¹ Lásd részletesen: SIKET 2017, 127.; HOFFMAN 2015, 51.

⁴² SIKET 2017, 128.

⁴³ Lásd például: BARABÁS et al. 2017, 12.

önkormányzatok felett, és a kettő közötti megoldást a német–osztrák rendszer jelenti, ahol a kormány által gyakorolt felügyelet mellett a közigazgatási bíróság is gyakorol jogköröket.⁴⁴

Az angolszász országokban tehát a helyi önkormányzatok és a központi igazgatás többszintű kapcsolatban állnak egymással. Ennek okai elsősorban a történelmi hagyományokban és kiemelten a történelmi alkotmányban, azaz leginkább a kartális alkotmány hiányában keresendők, amelynek köszönhetően a helyi önkormányzatok jogállásukat nem az alkotmányból, hanem a parlamenttől eredeztetik, az ultra vires, vagy más megfogalmazások alapján az enumerációs elv⁴⁵ alapján. Mindennek alapján az ilyen modellt követő országokban élesen elkülönül a helyi igazgatás a központi államhatalomtól, amely miatt ezt a szisztémát duális politikai rendszerként is emlegeti az elméleti irodalom. Ez a nagyfokú önállóság azonban nem jelenti azt, hogy ezekben az országokban hiányozna az állami kontroll, csupán jóval kifinomultabb eszközökkel gyakorolják az ellenőrzést. Nagy-Britanniában továbbá egyes állami szervek mellett a helyi polgárokat is megilleti a bírósághoz fordulás lehetősége az önkormányzati döntésekkel szemben, amely eljárás több okból is kezdeményezhető. Idetartozhat az is, ha az önkormányzat működése körében jogsértés következik be, vagy ha egyéb okból a helyi választópolgár jogait vagy érdekeit sérti az önkormányzat, de itt említendő az is, ha a bíróság a helyi önkormányzatot valamely kötelezettség teljesítésére kötelezi, illetve eltiltja valamely döntés meghozatalától, vagy más módon fellép a döntéssel szemben az úgynevezett *prerogative orders* kibocsátása által. Szintén kontrollt valósul meg a helyi önkormányzatok gazdálkodására nézve a számvevőszéki ellenőrzés folytán, amely a hazaival ellentétben sokkal rendszeresebb és szervezeten is kiépült, hiszen a számvevőszék még területi szervekkel is rendelkezik. 1974 óta pedig önkormányzati ombudsman is létezik, aki kifejezetten a helyi önkormányzatok működésével kapcsolatos állampolgári sérelmekkel foglalkozik, amelyet általában valamely hibás önkormányzati aktus okoz.⁴⁶ Ez a modell egyébként nemcsak Nagy-Britanniában honosodott meg; Siket Judit az értekezésében arra mutatott rá, hogy ugyanezen elv szerint építettek fel néhány kelet-európai államot is, mint például Ukrajna, Moldova, Örményország, Grúzia.⁴⁷ Az angolszász rendszerben egyébként némi elmozdulás érzékelhető a kontinentális modell felé, amely már 1990-ben is érzékelhető volt. Ezt Kaltenbach Jenő akkor a gazdasági integráció elmélyülésével magyarázta, és annak folyamatos erősödését prognosztizálta,⁴⁸ tegyük hozzá utólag, helyesen.

A helyi önkormányzás másik szélső értékét tehát a dél-európai vagy más elméletekben generálklauzulát érvényesítő⁴⁹ modell jelenti, amelynek mintatadaó országa Franciaország és az ott végbemenő centralizáció, amely a prefektus szisztémát létrehozta. A szisztéma hagyományai egészen Napóleonig nyúlnak vissza, amikor 1882–83-ban jelentős reform kezdődött meg az úgynevezett decentralizációs törvény által, amely sokat gyengített az akkor még adminisztratív gyámkodásnak is nevezett rendszeren. Ez utóbbi keretében az államhatalom jogai még arra is kiterjedtek, hogy a polgármester tisztségét megszüntessék, önkormányzati döntéseket semmisítsenek meg, vagy akár anyagi forrásokat vonjanak el. 1982 után a köz-

⁴⁴ KALTENBACH 1991, 59.

⁴⁵ Lásd: SIKET 2017, 127.

⁴⁶ IMRE–KÖI 2006, 78–83.

⁴⁷ SIKET 2017, 127.

⁴⁸ KALTENBACH 1991, 60.

⁴⁹ SIKET 2017, 127.

társasági elnök által kinevezett prefektus már jóval gyengébb eszközrendszerrel rendelkezik, azonban a rendszer még így is centralizált modellt képvisel más államokhoz viszonyítva, ahol a helyi önkormányzat széles körben lát el felhatalmazás alapján feladatokat. Ezen modellben egyébként a polgármester jelenik meg kettős – egyszerre állami, illetve önkormányzati – jogállású szervként.⁵⁰

A dél-európai országok közül az olasz, a spanyol és a görög szabályozás hasonlítható ehhez, de az újabb szisztémák közül a román is ezt alkalmazta. Olaszországban az ellenőrzés két szinten is megvalósul az eltérő államszerkezetnek köszönhetően. Így az olyan nagyobb egységekben, mint a régiók fölött az azok székhelyén működő kormánybiztos gyakorolja a felügyeletet, amely mellett államigazgatási feladatokat is ellát. Az ennél kisebb, azaz a provinciák és a települések szintjén prefektusokat találhatunk, amelyek ugyancsak más államigazgatási feladatokkal is bírnak. Az alapvető szabályokat, amelyek közé főként a regionális felügyelet tartozik, itt is alaptörvényi szinten rendezték, míg a részletes vagy az alacsonyabb szintre vonatkozó rendelkezéseket már törvényben. A kormánybiztost⁵¹ *de iure* az államfő nevezi ki, azonban személyét ténylegesen a Minisztertanács határozza meg a prefektusok, a közigazgatási bírák, az ügyészek és más kiemelt hivatalnokok közül. A kormánybiztos fő feladata a regionális államigazgatási szervezetrendszer vezetése, továbbá a regionális törvényalkotás ellenőrzése, amely ténylegesen utólagos jóváhagyás keretében valósul meg. A tanácsnak ugyanis minden törvényt meg kell küldenie a kormánybiztosnak. Amennyiben a kormánynak nincsen kifogása a törvénnyel szemben, azt a kormánybiztos 30 napon belül láttamozza, míg, ha a kormány álláspontja szerint a régió túllépte a hatáskörét, akkor a rendelkezésre álló 30 napon belül a kormánybiztos visszaküldi azt a régió tanácsának. Ha a régió tanácsa azt ismételten elfogadja, a jogszabályról az Alkotmánybíróság dönt. Regionális törvényt kihirdetni tehát vagy ezen döntés után vagy a láttamozás után 10 napon belül lehet, kivételesen azonban lehetőség van úgynevezett sürgősségi eljárásra is. A kormánybiztosok emellett más jogosítványokkal is bírnak, így javaslatot tehetnek a regionális tanács feloszlására, de koordinációs jogosítványokkal is rendelkeznek. Figyelemmel arra, hogy a francia rendszerhez hasonlóan a polgármesterek itt is ellátnak államigazgatási feladatokat, így e vonatkozásban a prefektus őket utasíthatja is. Utóbbi személy egyébként a már említettek szerint a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete mellett más államigazgatási feladatokat is ellát. A prefektusok, akik a belügyminisztériumhoz tartoznak, az államigazgatási feladatok kapcsán az ágazati miniszterek irányítása alatt is állnak. A felügyeleti típusú jogosítványok közül kiemelhető, hogy súlyos törvénytárgyalás esetén mód van az önkormányzati választott szervek működésének felfüggesztésére is, amely esetben ideiglenes biztost neveznek ki. 1999-ben pedig létrejöttek a kormány területi irodái is, amelyeket szintén a prefektushoz rendeltek, hogy összefogják a dekoncentrált államigazgatási szervek működését.⁵²

A spanyol rendszert erőteljesen meghatározza a nagy harcok árán kialakult autonóm közösségek szisztémája, amelynek okán ugyancsak kettős felügyelet jött létre, ugyanis eltérő szabályok vonatkoznak az autonóm közösségekre, továbbá az önkormányzati szervekre. Bár az előbbieket jelentős önállósággal rendelkeznek, az állami kontroll ezekre is kiterjed oly

⁵⁰ LŐRINCZ 2006, 155–158.

⁵¹ A tisztség elnevezése tükörfordítás, de nem feleltethető meg a magyar kormánybiztosi intézménynek.

⁵² HALÁSZ 2006, 251–254.

módon, hogy a regionális törvényi erővel bíró döntések kapcsán az alkotmánybíróság gyakorol jogosítványokat, míg más jogszabályok, illetve döntések esetén a közigazgatási bíróság jár el, a gazdasági típusú ellenőrzést pedig ezen országban is a számvevőszék végzi, amelyet a törvényhozásnak egyes e körben említhető jogosítványai egészítenek ki. A kormány jogosítványai már korlátozottabbak, ugyanis az általa lefolytatott ellenőrzéshez szükség van mind a törvényhozás engedélyére, mind az államtanács jóváhagyására és még így is kizárólag az állam által átruházott hatáskörökre terjedhet ki. Egyes rendkívüli eszközöket a spanyol alkotmány is biztosít arra a különleges esetre, ha a régió az alkotmányt vagy más törvényt sértene meg vagy a nemzet érdekét veszélyeztetné. Ekkor egy előzetes felszólítás után és annak eredménytelensége esetén a kormány a régiót állami irányítás alá vonhatja.

A spanyol szisztéma kezdetben ugyancsak a napóleoni elveken alapult, amelynek megfelelően az államhatalom adminisztratív gyámkodása valósult meg a helyi közösségek felett, ám a helyi autonómiát ma már a spanyol alkotmány is biztosítja. A már említett autonóm közösségek, illetve ennek megfelelően a regionális berendezkedés miatt a helyi önkormányzatok is kettős jellegűek, hiszen egyrészt kapcsolatban állnak az állammal, másrészt az autonóm közösségekkel is. A kormány tisztviselője Spanyolországban a kormány megbízott, akinek feladata az államigazgatás működésének irányítása és összehangolása. A kormány megbízott politikai személy, akit egy bizottság támogat az államigazgatási feladatok ellátásában, míg a hivatali szervezetben ágazati szakigazgatási szervek működnek. A rendszer sajátossága a kétszintűség, ugyanis tartományi szinten úgynevezett almegbízott is működik – bár a tartományi szint jelentősége mára már erőteljesen csökkent – továbbá a különös hatáskörű kormány megbízottak működése, akik a szakigazgatási szerveknek köszönhetően az ágazati minisztériumoknak vannak alárendelve.

A helyi önkormányzatok felett a Franco-rendszerben még szigorú és kiterjedt eszközrendszerrel rendelkező modell érvényesült, amely a spanyol alkotmány és az alkotmánybíróság gyakorlata következtében sokat változott. A legfőbb rendező elvet az jelenti, hogy a helyi önkormányzatok önállóak, azonban a feladatok ellátása körében nem sérülhet a közérdek, amelynek védelme érdekében az állam felléphet. Az említett önállóság miatt azonban mind az ellenőrzés, mind a fellépés csak utólag valósulhat meg, és annak tartalmát garanciális szempontok miatt a jogszabályok pontosan körülírják. Az önkormányzati döntések megsemmisítése kizárólag a bíróságok által történhet meg, és az alkotmánybíróság álláspontja szerint a döntések sem függeszthetők fel előzetesen, amely alól Navarra jelent kivételt. Az általános eljárásrend szerint a jogszabálysértő önkormányzatot előbb fel kell szólítani a felügyelő hatóságnak, majd ennek eredménytelensége esetén van mód arra, hogy közigazgatási bírósághoz forduljon a felügyelő szerv a döntés megtámadása érdekében, és kizárólag a kereset által kérhető a döntés felfüggesztése.

Kivételes esetekben arra is lehetőség van, hogy az állam közvetlenül beavatkozzon a helyi önkormányzat működésébe. Erre mód van például akkor is, ha a helyi önkormányzat valamely törvényben meghatározott kötelezettségét nem teljesíti, amelynek nyomán állami vagy regionális feladatellátás is sérül. A beavatkozás előtt ilyenkor is fel kell szólítani az önkormányzatot arra, hogy teljesítse a kötelezettségét, és a határidő eredménytelen eltelte után az állam pótolhatja a döntést a mulasztó önkormányzat költségére és veszélyére. Szintén kivételes intézkedésre ad alkalmat, ha a helyi önkormányzat az ország érdekeit súlyosan sértő döntést bocsát ki. Ilyenkor – függetlenül attól, hogy normatív vagy egyedi döntésről van szó – a kormány megbízott 10 napon belüli időpontra meghallgatásra hívja az adott

önkormányzat vezetőjét, és egyeztetést kezdeményez. Ennek eredménytelensége esetén a döntést 10 napon belül megtámadhatja közigazgatási bíróság előtt, és azt egyidejűleg fel is függesztheti. A leg súlyosabb eszköz a spanyoloknál is az önkormányzat feloszlata sa. Ez akkor alkalmazható, ha a helyi önkormányzat valamely alkotmányos kötelezettségét szegte meg. A feloszlata st a kormány kezdeményezi, és a szenátus engedélyével történhet meg a regionális kormány egyidejű tájékoztatása mellett.⁵³

A harmadik modellt Németország jelenti, ahol a települési önkormányzatok autonómiáját az alaptörvény garantálja. A rendszer sajátossága, hogy a szövetségi berendezkedésnek köszönhetően az önkormányzatok feletti felügyeletet nem a központi, hanem a tartományi szint gyakorolja annak ellenére, hogy az azt meghatározó normákat az állam fogadja el. A helyi önkormányzatoknak itt is két típusa különböztethető meg: a települési és a járási szint, amely jellemzően területi szintet jelent a magyar felfogás szerint. A felügyeletet azonban kizárólag a járási szint esetében végzi a tartományi igazgatás közvetlenül, a települési önkormányzatokat már a járási szervezeten keresztül kontrollálja. Jellemét tekintve a felügyelet jogi, szak- és általános és egy viszonylag korlátozott eszköztár segítségével gyakorolható, ugyanis kasszációs joggal kizárólag a bíróságok rendelkeznek az önkormányzati autonómia elvéből levezetve, azonban a bírósági döntés megszületéséig mód van az önkormányzati döntés felfüggesztésére a hatékonyság elvének köszönhetően. Mód van továbbá tartományi biztos kirendelésére, és végső eszközként itt is rendelkezésre áll a jog sértő önkormányzat feloszlata sának lehetősége.⁵⁴

⁵³ TEMESI 2006, 340–346.

⁵⁴ HOFFMAN 2006, 185–188.

3. A felügyelet és az ellenőrzés fogalmi elhatárolása, a központi állami szervek és a helyi önkormányzatok kapcsolatának rendszerváltás utáni alakulása

3.1. A helyi önkormányzatok alkotmányjogi helyzete⁵⁵

A hazai alkotmányos szabályok, így mind az Alaptörvény, mind a korábbi alkotmány külön (al)fejezetben szabályozzák a helyi önkormányzatokat, így emelve e szerveket is alkotmányos rangra. A tekintetben azonban, hogy mennyiben tekinthetők az államigazgatási szervektől függetlennek, már bizonyos különbségek észlelhetők. A kiindulási pontot az jelentheti, hogy a helyi önkormányzatok az államhatalom decentralizálása elvén alakultak ki, és az alkotmányjogi, közigazgatási irodalomban több olyan tényező is megjelent, amelyek kapcsán felmerült az önálló hatalmi tényezőként történő elismerés kérdése. Ilyen éppen a helyi önkormányzatok alkotmányjogi státusza, a közigazgatás másik alrendszerétől, az államigazgatástól való különállásuk vagy a helyi önkormányzatok autonómiája. Ezek ellenében hat ugyanakkor az, hogy a helyi önkormányzatok az államigazgatással együtt képezik a szűkebb értelemben vett közigazgatási intézményrendszert, amelynek tehát egyformán részesei, és így mindketten a végrehajtó hatalom elemeiként is funkcionálnak.

Az Alkotmánybíróság már a korábbi alkotmány alapján is elvetette, hogy önálló hatalmi tényezőként tekintsen a helyi önkormányzatokra. Ilyen döntés volt például a polgármesteri és az országgyűlési képviselői tisztség összeférhetetlenségével kapcsolatban hozott határozat, amelyben azt rögzítette a testület, hogy „az Alkotmány azzal, hogy IX. fejezetében oly módon szabályozza a helyi önkormányzatok jogállását, hogy az önkormányzati autonómiát alkotmányos védelemben részesíti a Kormánnyal és az államigazgatási szervekkel szemben, kiemeli a helyi önkormányzatot az államigazgatás hierarchikus szervezetrendszeréből, elválasztja az önkormányzatokat az államigazgatás szervezetétől. A helyi önkormányzást nem tekinti az államigazgatás részének, kizárja azt, hogy a Kormány a [korábbi alkotmány] 40. §-ban meghatározott jogait a helyi önkormányzatok irányába gyakorolja. A helyi önkormányzatok és az államigazgatás elválasztása tükröződik a polgármester jogállásának alkotmányi szabályozásában is.”⁵⁶ E körben fontos tény, hogy míg a korábbi alkotmányban *expressis verbis* nem is szerepelt a hatalommegosztás ténye, addig a 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény C) cikke már rögzíti, hogy a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.

Sem az Alaptörvény, sem az Möt. nem pótolta azonban azt a jogszabályi hiást, hogy a helyi önkormányzatok fogalmát meghatározza, így e téren továbbra is az 1997. évi XV. törvénnyel kihirdetett Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában szereplő fogalom a leginkább használatos, amelynek alapján a helyi önkormányzás a helyi önkormányza-

⁵⁵ Ugyanezen témakörrel foglalkozik jelen kötet I. fejezet 7.2. pontja is.

⁵⁶ 55/1994. (XI. 10.) AB határozat.

toknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében. E jogot olyan tanácsok vagy testületek gyakorolják, amelyeknek tagjait egyenlő, közvetlen és általános választójogon alapuló szabad és titkos szavazással választják, és amelyek nekik felelős végrehajtó szervekkel is rendelkezhetnek. E rendelkezés semmilyen módon nem érinti az állampolgári gyűléseknek, a népszavazásnak vagy a közvetlen állampolgári részvétel egyéb formájának igénybevételét ott, ahol azt jogszabály megengedi. Az Mötv. ezzel szemben annyit rögzít, hogy a helyi önkormányzás joga a települések (települési önkormányzatok) és a megyék (területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg.

E kvázi fogalom mellett azonban a hazai helyi önkormányzati szisztéma kardinális fogalmának továbbra is a helyi közügy tekinthető. A korábbi szabályozáshoz képest ugyan ez is változott, így az Mötv. alapján ide alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtése kapcsolódik. Amennyiben e fogalmat összevetjük a korábbi szabályozással, akkor a nagyfokú hasonlóság mellett észlelhető, hogy abból újból kimaradt a helyi közhatalom gyakorlása. Megmaradt azonban a helyi önkormányzás mint fogalom három meghatározó eleme: azaz a helyi demokrácia, az átfogó felelősség és a helyi önállóság. Ezen tényezők mindegyike szorosan kapcsolódik a törvényességi felügyelet gyakorlásához. Így a helyi demokrácia kapcsán a közvetlen hatalomgyakorlás mellett főként a képviselői szerv működése emelhető ki, amely egyrészt saját működését szervezeti és működési szabályzatban határozza meg az Mötv.-n túli szabályok által, továbbá általános joga és bizonyos értelemben pedig kötelessége is a rendeletalkotás. Az átfogó felelősség körében az előbb említett helyi közügy fogalmába vonható tevékenységek megvalósítása tartozik, amely ekként szorosan összekapcsolódik a feladatok ellátására vonatkozó felelősséggel. A feladatokat részben az Mötv., részben ágazati törvények határozzák meg, és e körben az Mötv. generális jelleggel szögezi le azonban, hogy a feladat- és hatáskörök az egyes helyi önkormányzatok lakosságszámához és gazdasági teljesítőképességéhez képest differenciáltak. A helyi önállóság a helyi önkormányzat autonómiáját hivatott kifejezni, amely jelenti részben a rendeletalkotás lehetőségét, valamint a normatív és egyedi határozatok meghozatalát. Ezek mindegyike törvényességi okból felülvizsgálható, így e körben részben a törvényességi felügyelet, részben pedig az egyedi határozatok révén a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata érvényesül.

3.2. A helyi közügyek összetevői⁵⁷

Figyelemmel arra, hogy a törvényességi felügyelet mint tevékenység központi kérdéskörét a helyi önkormányzati rendeletek kontrollja jelenti, amely egyaránt kiterjed a törvény felhatalmazására és a helyi közügyek szabályozására hozott rendeletre, így lényeges kérdés a helyi közügy egyes részelemeinek meghatározása. Az Alaptörvény ezen összetevőket alkotmányi szinten rögzíti, amelyek egyben felváltották a helyi önkormányzatok alapjogait is. Figyelemmel arra, hogy a felsorolás egyes elemei között igen sok közös pont található, felmerül a kérdés, hogy mennyiben beszélhetünk még önkormányzati alapjogokról, illetve

⁵⁷ Ugyanezen témakörrel foglalkozik jelen kötet I. fejezet 7.2. pontja is.

menyiben érvényesíthetők ezen összetevők alapjogokként. E körben vissza kell nyúlnunk a hazai önkormányzati szervezetrendszer 1990-ben történt kialakításához, ahol meghatározó jelentőséggel bírt az önkormányzati autonómia minél teljesebb megóvása, amelynek eredményeként kialakult az az elaprózott szisztéma, amely hazánk sajátossága. Így jelenleg is a helyi önkormányzatok döntő többsége kis-, 1000 fős lélekszám alatti település.

Amennyiben a helyi önkormányzatok és az állami szervek kapcsolatát meg kívánjuk vizsgálni, lényeges kérdés, hogy milyen helyi értékkel rendelkeznek az államhatalmi ágak rendszerében. E körben a klasszikus elméletek képezhetik a kiindulási pontot, amely szerint törvényhozó, végrehajtó és igazságszolgáltatási szerveket különböztetünk meg. A 20. században azonban egyre több szerv kapcsán merült fel elméleti és nemzetközi szinten azok önálló hatalmi ágként történő értelmezése, bár ezen elképzelések a jogszabályi környezetben nem köszöntek vissza a hagyományos demokráciákban egyetlen kivételtől eltekintve.⁵⁸ A nyugati demokráciákban ugyanis nem merült fel annak gondolata, hogy a helyi önkormányzatok természetjogi jellegű privilégiumokkal rendelkeznének, amelynek oka az önkormányzati rendszer töretlen és szerves fejlődésében is keresendő.

Ezzel szemben a rendszerváltó országok a tanácsrendszer ellenhatásaként más utat követtek, és egyfajta liberális felfogást vallva a helyi önkormányzatokat önálló hatalmi tényezőnek tekintették. Ugyanakkor olyan kutatók, mint Lőrincz Lajos arra figyelmeztettek, hogy a központi államnak a helyi önkormányzat polgárai számára is védelmet kell nyújtani, figyelemmel arra is, hogy a helyi önkormányzathoz való jog célhoz kötött jog és nem sui generis módon érvényesül. Ugyanezt az elvet vallotta, követte az Alkotmánybíróság is, amely döntéseiben azt szögezte le, hogy az önkormányzati alapjogok lényegesen különböznek az alapvető jogoktól annyiban, hogy a szükségességi-arányossági teszt⁵⁹ nem alkalmazható, ugyanis a helyi önkormányzatok az állam alkotótagejai, így nem illetheti meg védelem azokat az állam egészével szemben. Érvényesül azonban egy más jellegű jogvédelem, amely alapján a testület álláspontja szerint a helyi önkormányzathoz való jog az alapvető jogokhoz hasonló védelemben részesül, amelyek lényeges tartalma nem korlátozható.⁶⁰

Bár a tudományos irodalomban e körben több álláspont is ismert,⁶¹ tényként rögzíthető, hogy az Alaptörvény az önkormányzati alapjogok terminus technikust nem használja, hanem a helyi közügyek összetevőit tartalmazza, amelynek egyes elemei tehát nagyban megfeleltethetők a korábbi alapjogoknak. Az Mőtv. 5. §-a pedig kimondja, hogy a helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat-

⁵⁸ Franciaországban az 1980-as években egy olyan mérvű decentralizációs reform vette kezdetét, amely jogszabályi alapot is teremtett az említett elméletnek.

⁵⁹ E körben az Alkotmánybíróság 56/1991. (XII. 12.) határozata még azt mondta ki, hogy a felhatalmazás bár önmagában nem keletkeztet feltétlenül kötelezettséget, „a jogalkotói hatáskör gyakorlására adott jogszabályi felhatalmazás azonban – miután a jog jogkövetkezményeket fűz hozzá – határidő megállapításának hiányában is jogalkotási kötelezettséggé válik akkor, ha a jogalkotói hatáskör gyakorlásának hiánya miatt alkotmányellenes helyzet keletkezik.” 56/1996. (XII. 12.) AB határozat ABH 1996, 204. Míg a 9/1995. (II. 22.) AB határozat már a zárszámadási rendeletet vizsgálva ennél tovább ment és rögzítette, hogy „az önkormányzatnak az Alkotmány 44/A. § 1/ bekezdés a) pontjában meghatározott szabályozási autonómiája nem terjed addig, hogy a zárszámadási rendelet megalkotására vonatkozó törvényi kötelezettségét mellőzze. Az önkormányzat a törvény által kötelezően meghatározott feladat- és hatáskörében köteles eljárni, s ez vonatkozik a jogalkotási kötelezettségére is.”

⁶⁰ 18/1993. (III. 19.) AB határozat és 34/1993. (V. 28.) AB határozat.

⁶¹ Vö.: PATYI – SZALAY – VARGA Zs. 2011, 18.; PATYI 2014; 1998; 2013; NAGY–HOFFMAN szerk. 2012, 19.

és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybíróági és bírósági védelemben részesül. Az Alkotmánybíróság e kérdésben egyelőre nem foglalt érdemben állást, vagy csak a már említettek szerint annyiban, hogy ha léteznek is, ezek nem feleltethetők meg az emberi, illetve alapvető jogoknak.

Az egyes részelemek közül különös jelentőséggel bír a rendeletalkotás, amelyre vonatkozó alapvető szabályokat, köztük annak forrásait is, ugyancsak az Alaptörvény határozza meg. Ennek megfelelően a helyi önkormányzat rendeletet alkot törvényben kapott felhatalmazása alapján, valamint feladatkörében eljárva a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére. Mindkét esetben érvényesül, hogy a helyi önkormányzat rendelete más jogszabállyal nem lehet ellentétes. A rendeletalkotás azonban nem nevesíthető kizárólag jogként, ugyanis bizonyos esetekben kötelezettségként is érvényesül. Az Alkotmánybíróság már korábban is megerősítette döntéseiben, hogy a helyi önkormányzatnak a felhatalmazás alapján nemcsak lehetősége, hanem bizonyos esetekben kötelezettsége is az önkormányzati rendelet megalkotása. Az Alaptörvény jelenlegi szövegezése e körben sokkal egyértelműbb kötelezettséget keletkeztet, és a 32. cikk (5) bekezdése nyomán a törvényességi felügyelet körében lehetővé teszi, hogy a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztása esetén az állam a rendeletet pótolja. A helyi önkormányzatokat megillető autonómia alapján ez azonban csak *ultima ratio* jelleggel gyakorolható, amennyiben a bíróság megállapítja, hogy a helyi önkormányzat elmulasztotta a törvény végrehajtási rendeletének megalkotását és a kötelezettség teljesítésére a bíróság által tűzött határidő is eredménytelenül telt el.

A rendeletalkotás kapcsán azonban egyben védelem illeti meg a helyi önkormányzatokat azzal szemben is, hogy a parlamenten kívül más, például a Kormány vagy más közigazgatási szerv adjon felhatalmazást rendelet alkotására. Így a 77/1995. (XII. 21.) AB határozat még azt mondta ki, hogy nincs arra mód, hogy a Kormány vagy a központi közigazgatás szervei akár normatív, akár egyedi döntésükkel beavatkozzanak az önkormányzatokat az önkormányzati ügyekben megillető igazgatási és szabályozási autonómia gyakorlásába, az 1/2001. (I. 17.) AB határozat már ennél megengedőbb volt annyiban, hogy bár továbbra is rögzítette, hogy a rendeletalkotásra történő kötelezést csak törvény tartalmazhat, az, hogy a Kormány rendelete nem írhat elő az önkormányzatok számára kötelező jogalkotási (rendeletalkotási) feladatot, még nem jelenti azt, hogy erre nézve figyelemfelhívással, ajánlással sem élhetne. Erre az „eddiggi gyakorlatának megfelelően” a továbbiakban is módja és lehetősége nyílik.

A rendeletalkotás másik forrása, azaz a helyi közügyek gyakorlása körében a helyi önkormányzat akkor is jogosult a helyi társadalmi viszony rendezésére jogszabályt alkotni, amikor az adott tárgykörre nem található törvényi szintű szabályozás. Ekkor azonban érvényesülnie kell annak az elvnek, hogy a helyi önkormányzat rendelete semmilyen más jogszabálynak nem mondhat ellent, ami azt jelenti, hogy nem lehet azokkal kifejezetten ellentétes, azonban kiegészítő jellegű már igen. Az Alkotmánybíróság a 17/1998. (V. 13.) AB határozatában e körben a következőket szögezte le: „önmagába véve az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét országos érvényű jogszabállyal szabályozási körébe vonta, nem akadályozza az önkormányzati rendeletalkotásnak”. A helyi közügyek gyakorlása ugyanis értelmezhető akként, hogy a helyi önkormányzatok közvetlenül az alkotmányos szabályok alapján más országos szabályozásnak ellent nem mondó, ám kiegészítő jellegű szabályokat alkothatnak.

A helyi önkormányzat által megalkotott rendeleteket a törvényességi felügyeleti jogkör keretében a Kormány felülvizsgálja, azonban az Alaptörvény már nem tartalmazza azt a korábbi Alkotmányban még szereplő kitételt, hogy a felülvizsgálat csak törvényességi okból történhet. Ennek alapján akár felvethető lehet a célszerűségi jellegű vizsgálat lehetősége is, amelyre azonban eddig nem volt példa.

Ugyancsak a törvényességi felügyeletet érintő összetevője a helyi közügynek a határozatok meghozatala, amely történhet normatív, illetve individuális módon is. Az előbbieken egyben a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény értelmében közjogi szervezet-szabályozó eszközöknek is minősülnek, amelyek a képviselő-testületnek a saját, valamint az általa irányított szervek tevékenységét, működését, szervezetét, és cselekvési programját határozzák meg. Ennek alapján tehát akár a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzata is idetartozhatna, azonban erről az Mötv. expressis verbis rögzíti, hogy rendeleti formában kell megalkotni. Az egyedi határozatok az igazgatási jogkör körébe is vonhatók, amelyek valójában a közigazgatási feladatok ellátását jelentik, amelynek körében a helyi önkormányzatok a végrehajtó hatalom letéteményeseiként járnak el az államigazgatási szervek mellett. Az igazgatás tehát az egyedi ügyekben való döntést jelenti a közigazgatási eljárás szabályai szerint, amely individuális döntések felülvizsgálatát szintén bíróság végzi.

Az Alaptörvény külön is rögzíti, hogy a helyi önkormányzat törvény keretei között maga állapíthatja meg a szervezeti felépítését és a működésére vonatkozó alapvető szabályokat. A törvényi kereteket ez esetben az Mötv. határozza meg, így törvény szabályozza az önkormányzati szervek típusait, a kötelezően létrehozandó szerveket, azok működésének egyes szabályait. Az ezen túli szabályokat a szervezeti és működési szabályzat rendezheti azzal, hogy az Mötv. 53. § (1) bekezdése kifejezetten is felsorolja azokat az elemeket, amelyeket az említett normának rendeznie kell. Idetartozik az önkormányzat hivatalos megnevezése, székhelye, a képviselő-testület átruházott hatásköreinek felsorolása, a képviselő-testület üléseinek összehívása, vezetése, tanácskozási rendje, az önkormányzati képviselőkre vonatkozó magatartási szabályok, az ülés rendjének fenntartása és az annak érdekében hozható intézkedések, a nyilvánosság biztosítása, a döntéshozatali eljárás, a szavazás módja, a rendeletalkotás és a határozathozatal, a képviselő-testület ülésének jegyzőkönyve, a közmeghallgatás, az önkormányzat szervei, azok jogállása és feladatai, a jegyzőnek a jogszabálysértő döntések, működés jelzésére irányuló kötelezettsége, továbbá a képviselő-testület bizottságai.

Szintén a helyi közügy részelemeként rögzíti az Alaptörvény a tulajdonosi jogok gyakorlását, amely a korábbi alkotmánybíróági döntések nyomán kiterjed a már megszerzett tulajdon védelmére, valamint a tulajdonszerzésre vonatkozó lehetőségre.⁶² Az Alaptörvény értelmében azonban az önkormányzati tulajdon nem élvez kiemelt védelmet azzal együtt sem, hogy az Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdése kimondja a helyi önkormányzati tulajdon köztulajdoni jellegét.

Ugyancsak a rendeletalkotás körébe is tartozó kérdés a helyi önkormányzat költségvetésének megállapítása, amellyel kapcsolatban az Alaptörvény rögzíti a költségvetés alapján történő önálló gazdálkodást. E körben is hangsúlyozandó, hogy a költségvetés elfogadása a helyi önkormányzatnak nemcsak joga, hanem kötelessége is a képviselő-testület át nem ruházható hatásköréiként. Gazdasági jellegű összetevő még a bevétellel és a vagyonnal való rendelkezés, a vállalkozási tevékenység – amelynek egyik korlátját immáron az Alaptörvény

⁶² 37/1994. (VI. 24.) AB határozat és az ez által hivatkozott 4/1993 (II. 12.) AB határozat.

is rögzíti, nevezetesen, hogy a vállalkozási tevékenység nem veszélyeztetheti a kötelező feladatok ellátását –, valamint az adómegállapítás joga. Ez utóbbi egyben a rendeletek felülvizsgálatának egyik kiemelt területe, azzal együtt, hogy az egyik legösibb önkormányzati jog, amelyet egyébként a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája is garantál. A helyi adóra vonatkozó központi szabályokat szintén törvény tartalmazza, amely már sajátos típusként rögzíti a helyi adók között a települési adókivetés lehetőségét. Az önkormányzat döntési szabadsága ez utóbbiakra nézve nemcsak a törvényben meghatározott adótípusok közül választásra vonatkozik, hanem arra is, hogy kivet-e ilyen adót, mi lesz annak tárgya, és emellett arra is, hogy meghatározza azok konkrét mértékét és a kedvezményeket. A korábban az alapjogokhoz sorolt állami támogatáshoz való jog azonban az Alaptörvény értelmében már nem a helyi közügy elemeihez tartozik, hanem önálló garanciaként szabályozott.

Bár a törvényességi felügyelet által viszonylag kevésbé érintett összetevő, de a helyi közügy része az önkormányzati jelképek, helyi kitüntetések és elismerő címek alapítása, az állami szervekhez való fordulás joga, amely jelenti tájékoztatás kérését, a véleménynyilvánítást, valamint a döntések kezdeményezését. Az utolsó érdemi alkotórész pedig a társulási jog, amelynek kapcsán az Alaptörvény 34. cikke rögzíti, hogy törvény előírhatja helyi önkormányzat kötelező feladatának társulás keretében történő ellátását. Ilyen társulásként foghatók fel a közös önkormányzati hivatalok, amelyek kapcsán a törvényességi felügyelet körében többször is fellépésre volt szükség egyes önkormányzatok esetében.⁶³

Az Alaptörvény 34. cikke emellett kimondja az állami szervek és a helyi önkormányzatok együttműködését a közösségi célok elérése érdekében, amely szabály két fontos közigazgatási elvhez is kapcsolható: a decentralizációhoz és a centralizációhoz. Az együttműködés célja e körben a feladat- és hatáskörök megvalósítása lehet, azzal együtt, hogy a helyi önkormányzat számára kötelező feladat- és hatáskört továbbra is csak törvény állapíthat meg. Figyelemmel arra, hogy e körben az Alaptörvény nem sarkalatos törvényt említ, így kötelező feladat ellátásáról rendes, azaz jellemzően az ágazati törvények is rendelkezhetnek. Garanciális szabály azonban, hogy ilyen kötelező feladat- és hatáskör esetén a helyi önkormányzat jogosult azok ellátásával arányban álló költségvetési és más vagyoni támogatásra.

A feladat- és hatásköröket érintő szabály, hogy törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet kivételesen a polgármester, a megyei képviselő-testület elnöke, valamint a képviselő-testület hivatalának vezetője vagy ügyintézője számára is megállapíthat államigazgatási feladat- és hatáskört. A jellemző kivételek közé tartozik a polgármester esetében a honvédelem, a katasztrófavédelem, illetve a polgári védelem, míg a jegyzőnek a kormányablakok felállítása után is még számos államigazgatási feladat- és hatáskört kell ellátnia, így jelenleg még általánosnak tekinthető esetében az államigazgatási feladatok ellátása; a hivatal ügyintézője pedig az Alaptörvény negyedik módosítása nyomán került be az alkotmányi szintű szabályok közé. Ugyanezen cikk rögzíti továbbá a Kormány törvényességi felügyeleti jogkörét, amely a korábbi szabályozásban rögzített ellenőrzéshez képest gyökeres változást hozott. E téren ugyan a részletes szabályokat nem az Alaptörvény állapítja meg, azonban a törvényességi felügyelet leglényegesebb elemeit alkotmányi szinten rögzítik.

⁶³ Például Zalaszentbalázs vagy Berekfürdő.

3.3. A törvényességi kontroll hazai története

3.3.1. A kezdetek – a köztársasági megbízott és a területi közigazgatási hivatalok

Bár a fentiek alapján egy meglehetősen erőteljes jogosítványokkal és autonómiával rendelkező helyi önkormányzati szisztéma bontakozott ki a rendszerváltás után, a Kormány, illetve az államigazgatás már a kezdetektől sem hagyta kontroll nélkül az önkormányzatokat. A törvényességi ellenőrzés szabályai az 1990. évi LXV. törvényben (a továbbiakban: Ötv.) szerepeltek, amely eleinte kizárólag az alkalmazható eszközöket körét határozta meg. Ezek klasszikusan az ellenőrzés csaknem szimmetrikus viszonyrendszerét tükrözik vissza, így a szisztéma alapját az információszerzés képezi, amelynek nyomán az ellenőrzést gyakorló szervnek kezdeményezési jogkörei vannak, de konkrét intézkedést érdemben nem tehet. Így rendelet esetében az Alkotmánybírósághoz fordulhatott a törvénysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálata és megsemmisítése érdekében, míg más szabály – például a törvénysértő határozat vagy belső szabályzat és egyéb döntés – esetén rendes bíróság előtt kezdeményezhetett felülvizsgálatot. Az egyetlen eljárási intézkedési lehetősége pedig a képviselő-testület összehívása volt a törvénysértés megszüntetésére és a képviselő-testület tisztségviselője felelősségének megállapítása érdekében. A szempontokat, illetve a szabályokat később az 1994. évi módosítás⁶⁴ pontosította. Ekkor került a törvénybe az is, hogy milyen önkormányzatokra és azon belül is mire terjed ki a kontroll, valamint az a korlátozás, amely szerint mit nem vizsgálhatnak a törvényességi ellenőrzés keretében. Ugyanis nem terjed ki azon határozatokra, ahol munkaügyi vitának, illetve közszolgálati jogviszonyból származó vitának (kivéve, ha a tévedés a munkavállaló javára történt), vagy külön jogszabályban meghatározott bírósági vagy államigazgatási eljárásnak van helye.

A törvényességi ellenőrzést ekkor még a regionális illetékességgel eljáró köztársasági megbízottak gyakorolták, majd 1994-ben az Ötv. novelláris módosítása létrehozta a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalokat a törvényességi ellenőrzés szerveiként. A törvényhez fűzött indoklás e körben magvas módon annyit rögzített, hogy „a regionális köztársasági megbízott intézménye nem vált be. Hivatalai viszont eredményes munkát végeztek a törvényességi ellenőrzésben, az igazgatásban. A fővárosban és a megyében – a Belügyminisztérium szerveként – működő közigazgatási hivatalok tevékenysége, az alapvető funkciók megőrzésével erősíthető a törvényesség fokozottabb érvényesítésében, az igazgatásszervezési feladatokban.”⁶⁵ A részletes indoklás emellett azt is kiemelte, hogy a köztársasági megbízott intézménye politikai kompromisszum eredményeként jött létre, és az 1994-ben megszülető fővárosi és megyei hivatalok egy területi közigazgatást érintő szerkezetátalakítás kezdeti lépéseit jelentik. E tekintetben egyébként a változás nem sokat váratott magára, ugyanis a 191/1996. (XII. 17.) Korm. rendelet eredményeképpen az említett hivatalok a Kormány területi szerveivé váltak oly módon, hogy megőrizték eredeti szerepkörüket is, amely éppen a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése volt.

A fenti viszonylagos állandóság ellenére a hazai közigazgatási jogirodalomban már az 1990-es évek elejétől megjelentek azon munkák, amelyek a közigazgatási rendszer, azon belül is az önkormányzati szisztéma átalakításával foglalkoztak. Az önkormányzati

⁶⁴ Lásd: 1994. évi LXIII. tv.

⁶⁵ 1994. évi LXIII. tv.-hez fűzött Általános Indokolás.

rendszer létrehozása előtt, azaz éppen 1990-ben pedig nem volt olyan magától értetődő a törvényességi ellenőrzés bevezetése sem az Európában oly elterjedt felügyelet helyett. Talán kevésbé közismert már, hogy az eredeti elképzelések szerint hazánkban is felügyeletet vezettek volna be, amelynek keretében a felügyeleti jogkört gyakorló szerv rendelet és határozat esetében is egyaránt arra lett volna jogosult, hogy ha jogszabálysértést tapasztal, azt jelezze az önkormányzatnak. A jelzés eredménytelensége esetén azonban már erőteljesebb jogosítványok is alkalmazhatók lettek volna, így határozatok esetében felmerült a felügyelő szerv által történő megsemmisítés lehetősége, amellyel szemben a bírósághoz fordulás joga megillette volna a képviselő-testületet.⁶⁶ A szervezeti elképzeléseket érintően is több megoldás körvonalazódott. Így felmerült a jogköröknek a megyei szervezethez történő telepítése – amely főként politikai okokból lett volna előnyös –, de az is, hogy az ügyészség gyakorolja a felügyeletet vagy ellenőrzést, hasonlóan más civil szférába tartozó szervezetekhez, de akár olyan megoldásban is gondolkodtak, hogy maguk a helyi választópolgárok jelezhetnék volna a jogszabálysértést, kiegészítve ezt azzal, hogy akár maguk is bírósághoz fordulhattak volna. Egyes elképzelések szerint pedig a hatalommegosztás eszmerendszeréből kiindulva a bíróságokhoz is telepíthető lett volna a kontroll, dacára annak, hogy a bíróság hivatalból a legritkább esetben indít eljárást, így e körben nyitva maradt az a kérdés, hogy ki legyen a kezdeményező szerv.

A kontroll eszközrendszerét tekintve a helyettesítő eszközök alkalmazása sem volt elveendő a fentiek alapján, amelyek közül tehát az aktus – azaz a határozat – pótlását a tudományos irodalom szintén javasolta, ám megfelelő garanciákkal körülbástyázva. A legerősebb intézkedések, mint az állami megbízott és az önkormányzat feloszlata pedig be is került a jogi szabályozásba, ám e körben az váltott ki vitát, hogy a képviselő-testület országgyűlés általi feloszlata esetén mely szerv gyakorolhassa ideiglenes jelleggel a testület jogosítványait. Így Verebélyi Imre például a jogkörök Kormányhoz telepítését támogatta,⁶⁷ amely helyett a köztársasági biztos kinevezése honosodott meg.

Az, hogy végül törvényességi felügyelet helyett egy Európa-szinten is gyenge eszközrendszerrel rendelkező törvényességi ellenőrzés jött létre, szintén az önkormányzati autonómia megóvása mint mindenek feletti igénnyel, volt magyarázható. Ez indokolta azt a már említett elképzelést is, amely szerint a helyi önkormányzatokkal foglalkozó szakirodalom nem egy esetben újra és újra felvetette az önkormányzatok kvázi külön hatalmi ágga válását. Így ez az álláspont jelent meg több alkotmányjogi és egyes közigazgatási munkákban is, amelynek köszönhetően – ahogyan ezt Kiss László⁶⁸ is megjegyezte – az önkormányzatok esetében sok esetben az állam az államban elv érvényesült. A már bemutatottak alapján azonban ezt sem az Alkotmánybíróság, sem a közigazgatási szakirodalom jelentős része nem támasztotta alá főként arra is hivatkozással, hogy egy unitárius államban ez az autonómia nem terjedhet addig, hogy az önkormányzatok autonómiája az állammal szemben is védett legyen.

⁶⁶ A települési önkormányzatokról szóló törvény szabályozási koncepciója 1990, 216.

⁶⁷ KALTENBACH 1991, 202–210.

⁶⁸ *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma* konferencia ELTE 2011. június 9–10. Lásd: FAZEKAS szerk. 2011.

A helyi önkormányzatokkal összefüggésben emellett a legnagyobb vitát ekkor is a megyerendszer átalakítása váltotta ki, amellyel kapcsolatban két elképzelés merült fel, és amelyek közül az egyik összefonódott a törvényességi ellenőrzés gyakorlásával is. Az egyik változat a megyerendszer megszüntetése mellett érvelt, oly módon, hogy az addig a megyei önkormányzathoz tartozó önkormányzati típusú feladatokat a települési önkormányzatok szövetségei láthatnák el, míg az államigazgatási jellegűeket egy hivatal végezhetné, amely egyben a felügyeleti-ellenőrzési jogosítványokat is gyakorolhatná. A másik változat ezzel szemben a megyei önkormányzatok megtartása mellett érvelt éppen az említett területi szintű feladatok ellátása miatt.⁶⁹ Ez utóbbi körében, értelemszerűen, a kontroll gyakorlásának mikéntje nem merült fel.

Már ekkor is, kifejezetten a törvényességi ellenőrzés gyakorlásával kapcsolatban is megjelentek kritikus hangok. Az ellenőrzés terjedelmét illetően szinte kizárólag a pénzügyi tárgykör tekintetében javasoltak jelentősebb változtatást, azonban a szabályozás egyértelműsítése iránt – főként a kivett ügyek kapcsán – már nagyobb igény mutatkozott. E körben elsősorban az merült fel, hogy egy-egy önkormányzati vezető kinevezése során az önkormányzati szerv működésére vonatkozó szabályok betartását – például a határozatképesség vonatkozásában – megvizsgálhassák annak ellenére, hogy e körben alapvetően munkajogi kérdésről van szó.

Kezdetektől fogva sok problémát okoztak a mulasztással elkövetett jogsértések is, amelyek kezelése körében javasolt megoldások éles vitákat váltottak ki. Ehhez járult az Ötv. szövegezésének kezdeti pontatlansága, amely miatt megtörténhetett például az, hogy egy önkormányzat évekig szervezeti és működési szabályzat nélkül működött,⁷⁰ vagy a helyi népszavazás lefolytatását akadályozta azzal, hogy az erre vonatkozó helyi szabályok megalkotását elodázta. E tekintetben a bírósági kötelezés sem mindig jelentett megoldást, mivel volt, hogy a kötelezést tartalmazó bírósági ítélet ellenére sem történt meg az aktus megalkotása.

Mivel ezen jogsértések a jogbiztonság sérelme nyomán a választópolgárok érdekeit is súlyosan sértették, illetve veszélyeztették, így „megoldásként” a kirívóan súlyos jogsértések esetében végső érvként fel lehetett oszlatni képviselő-testületet, ám ezen intézkedés, ultima ratio jellege miatt, kisebb súlyú jogsértés vagy mulasztás esetén az államhatalom lényegében eszköztelen maradt az önkormányzattal szemben. A mulasztás orvoslására ezért már 1993-ban felmerült,⁷¹ hogy a törvényességi ellenőrzést végző szerv pótolhassa a helyi önkormányzat döntését, főként akkor, ha vagy törvényben rögzített döntést mulaszt az önkormányzat, vagy ha jogerős bírósági ítélet ellenére nem teljesít. Garanciaként annyit rögzítettek volna, hogy az aktus pótlása előtt történjen egy törvényességi felhívás a következményekre történő figyelmeztetéssel, valamint a döntéssel, illetve intézkedéssel szemben a helyi önkormányzatnak lehetősége lett volna bírósághoz fordulni. Mivel ezen jogviták a jogbiztonságot széles körben is érintették, illetve veszélyeztették, így mindennek megvalósítása együtt járt volna szorosabb bírósági eljárási határidők előírásával, valamint egy elkülönült közigazgatási bírósági rendszer felállításával.

⁶⁹ KALTENBACH 1991, 58.

⁷⁰ Budapest XII. kerület Önkormányzata. Lásd: 56/1991. (XI. 8.) AB határozat.

⁷¹ SZABÓ 1993, 467–468.

A másik ilyen komolyabb akadályt magában hordozó probléma a döntés végrehajtásának felfüggesztéséhez való jog volt, hiszen a törvényességi ellenőrzés autonómiáját előtérbe helyező szabályrendszere keretében egy jogsértő döntés egy hosszadalmas bírósági eljárás lezárulásának a végéig hatályban maradhatott. Bár a bíróságtól ugyan kérhető volt már ekkor is a végrehajtás felfüggesztése, ezzel azonban csak a megsemmisítés valószínűsége esetén éltek, ráadásul ez csak megfelelő garanciák előírásával gyakorolható, amilyen például a közérdek közvetlen veszélye vagy annak feltételül szabása, hogy ha a végrehajtás másképpen el nem hárítható kárral járna.⁷²

A 2001-ben megjelent *A magyar önkormányzati rendszer továbbfejlesztése* című tanulmánykötet alapján elmondható, hogy az 1996 és 2006 közötti időszakban a problémák állandósultak, és a megoldásuk egyre sürgetőbbé vált.⁷³

3.3.2. A regionális átalakítás

Egy viszonylag hosszabb nyugvó időszakot követően a 2006-ban kezdődő kormányzati ciklus alapvető célkitűzése a regionalizáció végrehajtása volt, amely a több, ekkor még létező dekoncentrált államigazgatási szerv mellett a közigazgatási hivatalokat is érintette,⁷⁴ az Alkotmánybíróság döntései nyomán több hullámban is.

Az első regionalizációs kísérlet 2006-ban ment végbe akként, hogy a közigazgatási szervek illetékességi területét alakították regionális jellegűvé részben az Ötv. módosításával, részben a közigazgatási hivatalokról szóló 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet megalkotásával. Az átszervezést azonban az Alkotmánybíróság 90/2007. (XI. 14.) határozata alkotmányellenesnek minősítette elsősorban arra hivatkozással, hogy ezen szervek illetékességi területének meghatározása nem kizárólag illetékességi, illetve földrajzi kérdés, hanem a szervek működéséhez szorosan tapadó lényeges minőség. Így az Alkotmánybíróság vélekedése szerint ebben az esetben nem volt lehetőség a szerv nevének az egyszerű többséggel történő módosítására a korábbi Alkotmány 34. § (2) bekezdése alapján, mivel ez az Ötv. érdemi módosítását jelentette. A határozat egyben a törvényességi ellenőrzés értékelését is elvégezte, amikor megállapította, hogy a gyenge eszközökkel rendelkező törvényességi ellenőrzés is magában hordozza azonban a befolyásolás lehetőségét, bár ennek eszközei a felügyelethez képest átteleesebbek és kifinomultabbak. A magyar megoldás bevezetésének indokai egyértelműen a rendszerváltás politikai körülményeiben és az önkormányzati autonómia hangsúlyozásában keresendő.

Szintén a 2007-es évhez köthető, hogy a Belügyminisztérium ismételten elvégezte a helyi önkormányzatok értékelését szervezeti, finanszírozási és működési szempontok alapján, amely utóbbiak között az egyik leghangsúlyosabb problémaként említették továbbra is a törvényességi ellenőrzés eszközrendszerének hiányosságait. Továbbra is, és egyre inkább, súlyos gondokat okozott az aktus pótlásának és felfüggesztésének hiánya, de ez a tanulmány már fogyatékosként említette, hogy az ellenőrzés a gazdálkodási szempontokra

⁷² SZABÓ 1993, 470.

⁷³ Belügyminisztérium Önkormányzati Munkacsoport 2001.

⁷⁴ A kormány területi szervei tekintetében végbement regionális átalakításról nemzetközi összehasonlításban lásd: BALÁZS 2016, 213–230.

nem terjedt ki. Ezek a hiátusok pedig éppen olyan területeken jelentkeztek, amelyek a helyi polgárokat közvetlenül is érintik, így a jogbiztonságot is sértik. A hiányzó döntést az előbb említettek nyomán lényegében semmilyen eszközzel nem lehet pótolni, míg a felfüggesztés hiánya következtében a törvénytelen döntés akár évekig is hatályban maradhatott, ugyanis a megsemmisítése érdekében kezdeményezett alkotmánybíróági, bírósági eljárások esetén akár ennyi ideig is tarthat a végső döntés megszületése. A pótlás azonban nem elsősorban rendeletre vonatkozott volna, hanem valamely egyéb döntésre, például a gazdálkodás vagy valamely kötelező közszolgáltatás nyújtása körében.

A gazdálkodás ellenőrzésének hiánya az egyébként is felelőtlenül gazdálkodó helyi önkormányzatokat hagyta megfelelő kontroll nélkül, hiszen az Állami Számvevőszéknek nem lehet kapacitása a több mint háromezer helyi önkormányzat folyamatos ellenőrzésére, így ezen ellenőrzések mindig szűrőpróbaszerűek, ami azt jelenti, hogy akár egy évtized is eltelhet két számvevőszéki ellenőrzés között. Az ilyen esetekben nemcsak az állam, de az állampolgárok lehetőségei is korlátozottak. Törvénytörő rendeletek esetében az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetősége áll fenn, amelynek eredménye szintén évekig várthat magára, míg normatív határozat esetében nem is élhetnek jogorvoslattal, hiszen ilyen esetekben eleve nincs keresetösségi joguk, amelyet számos bírósági döntés is megerősített már. Szintén nincs mód arra sem, hogy állampolgári kezdeményezés nyomán a törvénytelenül működő képviselő-testületet népszavazás nyomán feloszlassák, hiszen ez éppen a kizárt tárgykörök közé tartozik, amelyre csak a képviselő-testület saját vagy az Országgyűlés döntése alapján van mód – utóbbinál az Alkotmánybíróság véleményének kikérésével.⁷⁵

A 2007. szeptember 1-jétől felállt új struktúra azonban így is végigkövette a regionális közigazgatási, illetve később államigazgatási hivatalok kálváriáját. Így 2008 nyarán a közigazgatási hivatalról szóló 177/2008. (VII. 1.) Korm. rendelet ismételten nekirugaskodott a reformnak, amelynek alkotmányellenességéről a testület a 131/2008. (XII. 23.) AB határozatban döntött, és amelyben már a parlament mulasztását is megállapította a szerv jogállásának rendezetlensége miatt, hiszen az előbbieket nyomán kikerült az Ötv.-ből a közigazgatási hivatal területi megjelölése, így a döntés nyomán rendezetlen maradt a szerv jogállása. Az Alkotmánybíróság által megjelölt határidő szerint 2008. december 31-ig kellett volna ismételten módosítani az Ötv.-t. Végül kétharmados többség hiányában ez nem történt meg, hanem a 318/2008. (XII. 23.) Korm. rendelet nyomán létrejöttek a regionális államigazgatási hivatalok, amelyeket azonban, mivel a Kormány már eredeti jogalkotó hatásköre nyomán hozott létre és nem az Ötv.-ben adott felhatalmazás nyomán, nem voltak jogosultak a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésére.

A regionális átalakítás tehát annak ellenére is végbement, hogy egyrészt annak hozadéka erőteljesen vitatható⁷⁶ volt, másrészt előállt egy olyan helyzet, hogy a helyi önkormányzatok kontroll nélkül maradtak, ugyanis ebben az időszakban a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés szünetelt. A kötelező törvényességi ellenőrzés hiánya dacára az államigazgatási hivatalok azonban mintegy feljárnították a segítségüket a helyi önkormányzatok számára annak érdekében, hogy amennyiben önkéntes módon megküldik a jegyzőkönyveket, döntéseket, akkor azt törvényességi szempontból továbbra is

⁷⁵ Belügyminisztérium 2011.

⁷⁶ Ahogyan Pálné Kovács Ilona is megállapította, „a dekoncentrált szervek reformjának ekkor is hiányzott az egységes összkormányzati szempontrendszer”. (PÁLNÉ KOVÁCS et al. 2011.)

megvizsgálják. Ezzel a segítséggel a helyi önkormányzatok jelentős hányada élni is kívánt néhány kivételtől eltekintve, ugyanakkor a kisebbségi önkormányzatok jelentős hányada inkább szívesen szabadult a terhesnek bizonyuló törvényességi ellenőrzéstől. Ekkor nyert különös jelentőséget az a korábbi felvetés is, amely szerint bár jogszabály nem határoz meg jogvesztő határidőt a törvényességi ellenőrzés gyakorlására, különös érdek fűződik hozzá, hogy az ellenőrzés minél előbb végbemenjen. Ezen kíváncsi nyomán nem került sor később a szünetelés időtartama alatti eljárások és döntések későbbi kontrolljára.

3.3.3. A területi államigazgatási szervek integrációja

A kormány területi szerveit érintő *ex lex* állapot egészen 2010-ig tartott, amikor a választásokat követően egy rövid, átmeneti időszakra 2010 szeptemberétől 2010 decemberéig az Ötv. módosításával helyreállították a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalokat. Már korábban megszületett azonban a döntés a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításáról,⁷⁷ az új területi kormány szerv, azaz a területi kormányhivatalok létrehozásáról, amelyeket végül a 2010. évi CXCVI. törvény hozott létre integrált, általános hatáskörű szervként.⁷⁸ Szervezetileg ekkor még törzshivatalból és ágazati szakigazgatási szervekből tevődtek össze, amely utóbbiak az integráció eredményeként épültek be az egységes hivatalba, míg ezt megelőzően önálló dekoncentrált államigazgatási szervekként működtek. A törvényességi ellenőrzés továbbra is a klasszikus törzshivatali feladatok körét gyarapította.

2011-ben az Alaptörvény szövegének elfogadása idejében tehát a jelenleg is létező fővárosi és megyei kormányhivatalok gyakorolták a törvényességi ellenőrzést, amelyet egészen a 2011-es év végéig, azaz gyakorlatilag egy évig láttak el. 2011 áprilisában azonban már nyilvánvalóvá vált, hogy hamarosan jelentős változás következik be a helyi önkormányzatok és a Kormány viszonyrendszerében, ugyanis az Alaptörvény szövege már törvényességi ellenőrzés helyett törvényességi felügyeletet tartalmazott, amely a már bemutatott elméletek alapján is jelentős változást vetített előre, de az eszközrendszer lényegét tekintve maga az Alaptörvény szövege sem hagyhatott kétségeket a változás volumene felől.

Az Alaptörvény megalkotása során a helyi önkormányzatok felett gyakorolt törvényességi felügyeletnek több verziója is napvilágot látott, annyi mégis bizonyos maradt, hogy azt a Kormány a fővárosi, megyei kormányhivatalok segítségével végzi majd el, és az eszközök között fontos helyet foglal majd el a rendelet pótlása, bár az összes eszközt majd az új önkormányzati törvény tartalmazza sarkalatos törvényként. A tervezet eredeti, illetve egyik szövegezése tartalmazott még olyan klasszikus felügyeleti eszközöket is, mint a felfüggesztés vagy a mulasztás pótlása, amelyeket egyes verziók már-már alkotmány szintre nem illő részletességgel is szabályoztak volna. Az Alaptörvény végül a részletes szabályozás helyett szokásosan az absztrakció magasabb szintjére emelkedett, és csak a törvényességi felügyelet tényét, annak gyakorlóját, valamint a legfontosabb eszközöket tartalmazza.

Ugyan a törvényességi felügyelet eszközrendszere a szabályokat tekintve ekkor már lényegesen nem változott, 2014-ben újabb szervezeti reform képe körvonalazódott: a 1744/2014. (XII. 15.) Korm. határozat már tartalmazta azt a szervezeti integrációt, amelyet

⁷⁷ 1191/2010. (IX. 14.) Korm. határozat a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításáról.

⁷⁸ Vö.: BARTA 2013, 145–153., valamint 164–176.

a 2015. évi VI. törvény hajtott végre az Államreform program keretében 2015. április 1-jei hatállyal, és amely megszüntette a törzshivatali és szakigazgatási struktúrát, helyette egységes hivatalt hozott létre.⁷⁹ Az átszervezés indoka a Kormány területi feladatai hatékonyságának növelése és az eredményesség javítása volt, amelynek eszközeként a belső integráció elmélyítését választották, amelynek nyomán valamennyi szakigazgatási szerv beépült a törzshivatalba. Az integráció azonban a hivatalon kívül is folytatódott mintegy a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 12.0 program végrehajtása érdekében is, amely célként határozta meg a dekoncentrált szervek számának további csökkentését és azok végül majd akár kettőre (illetve a rendőrséggel együtt háromra) történő redukálását.⁸⁰ Az indokolás azt emelte ki, hogy az átalakításnak köszönhetően hatékonyabban működő, gyorsabb reagálású kormányhivatali rendszer jöhet létre, amely alkalmas arra, hogy váratlan események esetén azonnal átcsoportosításokat hajtson végre, és kiemelten kezeljen sürgős feladatokat, ezáltal gyorsabb és olcsóbb működést biztosítson.⁸¹

⁷⁹ Vö.: BARTA 2015.

⁸⁰ „Az ágazati hivatali rendszer kiépülésével együtt, az általános hatáskörű kormányhivatali struktúra, a rendvédelem, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal révén a területi közigazgatás egyszerűsítésének optimuma érhető el.” Magyary-program 2012.

⁸¹ Lásd még: T/2329. számú törvényjavaslathoz fűzött Indokolás.

4. A törvényességi felügyelet eszközeinek hazai megvalósulása

A törvényességi felügyelet hazai jogi szabályozása többszintű: így a legfontosabb szabályokat az Alaptörvény tartalmazza, az általános részletszabályok az Mötv.-ben⁸² találhatók, amelyet a bírósági eljárások kapcsán kiegészített a bíróságok szervezetéről szóló törvény,⁸³ majd később a Közigazgatási perrendtartás is. 2012-től a szabályozás egy kormányrendeleti szintű szabályanyaggal is bővült, amely a legfontosabb eljárási rendelkezéseket tartalmazza.⁸⁴

4.1. A törvényességi felügyelet eszközei, terjedelme

A törvényességi felügyeleti eljárás célját az Mötv. rögzíti, amely a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, megyei közgyűlés elnöke, társulása, jegyzője működése jogszerűségének biztosítása. Ennek érdekében a területi kormányhivatal vizsgálja a helyi önkormányzat működésének, a döntéshozatali eljárásának és döntéseinek jogszerűségét, valamint a jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladatellátási kötelezettségének teljesítését. Megállapítható tehát, hogy a törvényességi felügyeleti jogkör terjedelme – ebben az értelemben – az utóbbi időszakban a törvényességi ellenőrzéshez képest nem változott. A jogszabály pedig most is rögzíti azokat a kivételeket, amelyekre nem terjed ki a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása. Így nem vonatkozik azon döntésekre, amelyek alapján munkaügyi vitának vagy közszolgálati jogviszonyból származó vitának, jogszabályban meghatározott bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye, vagy amelyeket a képviselő-testület mérlegelési jogkörében hozott. Ugyanakkor a kivételekre nézve a jogalkotó alkívételt is megállapított, így a törvényességi felügyeleti eljárása mégis kiterjed a mérlegelési jogkörben hozott döntésekre is a döntéshozatali eljárás jogszerűségének vizsgálata körében.

Az Mötv. rögzíti továbbá azokat az eszközöket, amelyeket a kormányhivatalok alkalmazhatnak, ám ezek között nem találhatók meg, amelyeket az Alaptörvény említ. Ez utóbbiak a következők: rendelet felülvizsgálata iránti eljárás, a rendelet pótlása iránti eljárás és a hozzájárulás kölcsönfelvételhez.

A jogszabály az egyértelműség kedvéért tartalmaz illetékességi szabályokat is. Így rögzíti, hogy a törvényességi felügyeleti eljárást a helyi önkormányzat fekvése szerint illetékes fővárosi és megyei kormányhivatal folytatja le. Amennyiben a vizsgálat valamely társulásra terjed ki, akkor a társulás székhelye szerint illetékes fővárosi és megyei kormány-

⁸² 2011. évi CLXXXIX. tv.

⁸³ 2011. évi CLXI. tv.

⁸⁴ 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet.

hivatal jogosult az eljárás lefolytatására. Az országos nemzetiségi önkormányzat és szervei törvényességi felügyeletére a Kormány jelöli ki a jogszabályban az országos nemzetiségi önkormányzat székhelye szerint illetékes fővárosi és megyei kormányhivatalt.

4.2. A törvényességi felügyeleti eljárás

Az eljárás a részletszabályokat meghatározó kormányrendelet szerint több szakaszra osztható: vizsgálati és intézkedési szakaszra. A vizsgálat a törvényességi felügyeleti eljárás első és egyben szükséges szakasza, amely megalapozhatja az eljárás további folytatását. Ez hivatalból indulhat meg a fővárosi és megyei kormányhivatal hivatali hatáskörében tudomására jutott adatok alapján, vagy bejelentésre. Kizárólag olyan önkormányzati intézkedés, döntés miatt indítható eljárás, amelyre az Mötv. szerint kiterjed a törvényességi felügyeleti jogkör. Ennek következtében a kivételek közé tartozó ügytípusok (például hatósági ügyek) nem vizsgálhatók. A vizsgálati szakasz bár szükségképpen, nem minden esetben jár az eljárás tényleges lefolytatásával vagy döntés meghozatalával. Ugyanis amennyiben a lefolytatott vizsgálat során a fővárosi és megyei kormányhivatal jogszabálysértést nem észlel, a vizsgálat külön döntés meghozatala nélkül is lezárulhat. Nem kizáró ok ugyanakkor, ha már korábban megvizsgált önkormányzati intézkedést vonnak ismételt vizsgálat alá, ugyanis új törvényességi felügyeleti eljárás keretében ismételten vizsgálhatók ezek a cselekmények, mulasztások is.

Amennyiben a fővárosi és megyei kormányhivatal a vizsgálati szakasz eredményeként azt tárja fel, hogy valóban jogszabálysértés történt, vagy a vizsgálattal érintett önkormányzat nem tesz eleget a fővárosi és megyei kormányhivatal információkérésre irányuló megkeresésének (nem reagál a törvényességi felhívásra), akkor a fővárosi és megyei kormányhivatal haladéktalanul megkezdheti a törvényességi felügyeleti eszközök alkalmazását. Ennek lefolytatására alkalmas az intézkedési szakasz.

Az elsőként alkalmazandó eszköz csaknem valamennyi esetben a törvényességi felhívás lehet. Nem szükséges ugyanakkor felhívást alkalmazni a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő probléma esetén, ha az Állami Számvevőszéknél kezdeményezhető a vizsgálat lefolytatása, valamint felügyeleti bírság kiszabására okot adó körülmény fordul elő ismételten. Amennyiben a törvényességi felhívás nem vezet eredményre, már más eszköz is alkalmazható, sőt egyszerre akár több eszköz is a jogszabálysértés mielőbbi megszüntetése érdekében. Természetesen e körben mérlegelni szükséges, hogy az eszközök jellege lehetővé teszi-e az egyidejű alkalmazást. A kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eszközök alkalmazását mindaddig folytatja, ameddig a helyi önkormányzat által előidézett jogszabálysértést meg nem szüntetik.

Fontos, hogy a jogszabály határidőt is szab az eszközök alkalmazására, amely azonban jellegénél fogva nem kizárólag a kormányhivatal számára jelent korlátozást, hanem a helyi önkormányzat számára is, hiszen ezen időtartam leteltével biztosan számíthatnak arra, hogy a kormányhivatal valamilyen felügyeleti eszközt fog alkalmazni. A kormányrendeletben rögzített határidő 30 nap, amely a törvényességi felhívás vagy a már korábban alkalmazott törvényességi felügyeleti eszköz alkalmazásának eredménytelenné válásától számítható. Abban az esetben, ha esetleg a fővárosi és megyei kormányhivatal a határidőt elmulasztaná, ezt akként orvosolhatja, hogy ismételten törvényességi felhívást bocsát ki.

Abban az esetben, ha a vizsgálat alapját adó jogszabálysértés megszűnik, a kormányhivatal lezárja a törvényességi felügyeleti eljárást, és erről az érintett helyi önkormányzatot 30 napon belül értesíti.

4.3. Az egyes eszközök

4.3.1. A kormányhivatal információkérési, javaslattételi joga és a szakmai segítségnyújtás

Az információkérés, illetve információszerzés, mind a törvényességi ellenőrzés, mind a felügyelet alapját képezi, hiszen minden más intézkedésnek ez jelenti az előfeltételét. Éppen ezért az Mötv. kifejezetten is rögzíti, hogy a kormányhivatal a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozóan az érintettől információt, adatot kérhet, de konzultációt is kezdeményezhet. Az érintett önkormányzat valamennyi ilyen kérésnek a megadott határidőn belül köteles eleget tenni.

Az információszerzés konkrét módját már a kormányrendelet tartalmazza. Ennek alapján a kormányhivatal főszabály szerint írásban tart kapcsolatot a helyi önkormányzattal, amely utóbbi, egy meghatározott informatikai rendszeren, a Nemzeti Jogszabálytár Törvényességi Felügyelet Írásbeli Kapcsolattartás modulján keresztül tölti fel az adatokat. Ugyanakkor az információkérés és a szakmai segítségnyújtás során az írásbeli kapcsolattartás papíralapon, elektronikus úton vagy az informatikai rendszerbe történő feltöltéssel is megvalósulhat. Más eszközök esetén pedig az írásbeli kapcsolattartás papíralapon és, amennyiben lehetséges, tájékoztatásul elektronikus úton vagy az informatikai rendszerbe történő feltöltéssel is megvalósul. Az informatikai rendszerbe feltöltött iratról másolat is kiadható, erre a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter által vezetett minisztérium,⁸⁵ az érintett helyi önkormányzat vagy a törvényességi felügyeleti eljárást lefolytató fővárosi és megyei kormányhivatal jogosult.

A kormányhivatalnak ugyanakkor nem szükséges passzívan szemlélni a helyi önkormányzat jogszabálysértés megszüntetésére irányuló tevékenységét, hanem javaslattal is élhet a működésre, szervezetre vagy a döntéshozatali eljárására vonatkozóan. A javaslatot a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a társulási tanács köteles megtárgyalni, és arról döntést hozni. A kormányrendelet ennek is megszabja a határidejét rögzítve, hogy főszabályként a soron következő ülésén kell azt megtárgyalni és döntést hozni, de a kormányhivatal jogosult ettől eltérő határidőt is megszabni. Amennyiben a javaslatot a helyi önkormányzat elutasítja, annak indokát köteles a kormányhivatallal ismertetni. A közlés pontos módját és határidejét szintén a kormányrendelet határozza meg.

Szakmai segítségnyújtás. Az Mötv. az információkérés és javaslattétel részeként szabályozza az egyik legfontosabb preventív jellegű eszközt, a szakmai segítségnyújtást. E körben csupán annyit határoz meg, hogy a szakmai segítségnyújtás a helyi önkormányzat által alkalmazandó jogszabályok tartalmával állhat összefüggésben, amelynek célja a helyi önkormányzat jogszerű működésének előmozdítása. Figyelemmel arra, hogy a kormányhi-

⁸⁵ A törvényességi felügyeletért felelős miniszter 2012 és 2014 között a Közigazgatási és Igazságügyi miniszter, 2014 után pedig a Miniszterelnökséget vezető miniszter.

vatali beszámolók alapján ezek a *soft law* jellegű eszközök egyre inkább előtérbe kerülnek, hiszen ezek szolgálják leginkább a szankció nélküli felügyeletet, fontos erre részletesebben is kitérni. Ugyanakkor értelemszerűen sem az Mötv., sem a kormányrendelet nem határozza meg ennek konkrétabb tartalmát, hiszen a szakmai segítségnyújtás módjának minden esetben az egyedileg kialakult helyzethez kell alkalmazkodnia. A beszámolók alapján ide-sorolható az értekezletek szervezése, a személyes kapcsolattartás vagy a jogszabályfigyelés. A jogszabály kizárólag ebben az esetben és az információkérés során lehetőséget nyújt szó-beli kapcsolattartásra is, amely személyesen vagy hangkapcsolatot biztosító elektronikus úton (például telefon is) valósulhat meg. Nem személyes, de írásbelinek nem minősíthető elektronikus úton is tartható ennél az eszköznél kapcsolat, amely kizárólag elektronikus úton, minősített elektronikus aláírás nélkül vagy rövid szöveges üzenet útján történhet.

4.3.2. A törvényességi felhívás

A törvényességi felügyeleti eszközök első szintjét a törvényességi felhívás jelenti, amely akkor alkalmazható, ha a kormányhivatal jogszabálysértést észlel. A kormányhivatal a felhívás kibocsátásával legalább 30 napos határidő kitűzésével felhívja az érintett önkormányzatot a jogsértés megszüntetésére. A felhívásban rögzíteni kell a jogszabálysértést, a megsértett jogszabályhely konkrét megjelölését, az indokolást, amely miatt a jogszabálysértés megállapítható, és ki kell tűzni azt a határidőt, amelyen belül a jogszabálysértést meg kell szüntetni. A határidő kapcsán a jogszabály bizonyos keretjellegű rendelkezéseket is meghatároz. Azt főszabály szerint ugyanis úgy kell megállapítani, hogy a jogellenes állapotot mielőbb megszüntessék, és a törvényességi felhívásban foglaltak megvizsgálására a megfelelő idő biztosítva legyen. A jogalkotási kötelezettség elmulasztása esetén legfeljebb 60 napos, határozathozatali és feladatellátási kötelezettség elmulasztása esetén pedig 45 napos határidő, amely az érintett indokolt kérelmére további 30 nappal meghosszabbítható.

Az önkormányzat köteles a felhívásban foglaltakat megvizsgálni, és annak tartalmáról értesíteni a legfőbb szervét, azaz a képviselő-testületet vagy társulás esetén a társulási tanácsot, és a jogsértést vagy orvosolni vagy a kormányhivatalt tájékoztatni az egyet nem értéséről. A felhívást akkor is eredménytelennek kell tekinteni, ha az érintett önkormányzat a határidő lejártáig nem tesz intézkedést a jogszabálysértés megszüntetése érdekében, vagy az alkalmazott intézkedés nem szünteti meg a jogszabálysértést, vagy újabb jogszabálysértést idéz elő. Eredménytelen továbbá akkor is, ha a helyi önkormányzat nem ért egyet a törvényességi felhívásban foglaltakkal, és az erről szóló tájékoztatást követően a fővárosi és megyei kormányhivatal megítélése szerint a jogszabálysértés továbbra is fennáll, illetve a kormányhivatalt nem tájékoztatja. Ezután a kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eljárás egyéb eszközeit alkalmazhatja, oly módon, hogy azok sorrendjéről mérlegelési jogkörben dönt.

4.3.3. A képviselő-testület és a társulási tanács ülésének összehívása

A kormányhivatal jogosult rá, hogy a polgármesternél (vagy társulás esetén a társulási tanács elnökénél) kezdeményezze a képviselő-testület (társulási tanács) ülésének összehívását, ha törvényességi kérdések megtárgyalása az adott szerv törvényes működésének biztosítása

érdekében indokolt. A kezdeményezésében a kormányhivatalnak meg kell jelölnie azokat a napirendi pontokat, amelyek megtárgyalását javasolja a helyi önkormányzat számára annak érdekében, hogy a törvényes működés biztosítható legyen. A kezdeményezésnek 15 napon belül kell eleget tenni, és az ülés megtörténtéről a jegyzőnek (illetve a társulási tanács elnökének) az ülést követő öt napon belül a jegyzőkönyvkivonat megküldésével kell tájékoztatnia a fővárosi és megyei kormányhivatalt. Amennyiben az ülést a polgármester nem hívja össze, akkor a kormányhivatal válik erre jogosulttá. Ekkor az ülés összehívása során el lehet térni a helyi önkormányzat, illetve a társulás szervezeti és működési szabályzatában meghatározott szabályoktól.

4.3.4. Az önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközése, alkotmánybíróági felülvizsgálat kezdeményezése

Ha a kormányhivatal valamely önkormányzati rendeletet az Alaptörvénybe ütközőnek vél, és más eszközök eredménytelenek maradtak, akkor az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát az Alkotmánybíróaságtól lehet kérni. Fontos szabály, hogy az alkotmányossági kontroll csak akkor áll nyitva mint lehetőség, ha az önkormányzati rendelet kizárólag az Alaptörvénybe ütközik és más jogszabályba nem. Mindez azért fontos, mivel bármely más jogszabályba történő ütközés esetén egyidejűleg kényszerűen fennáll az Alaptörvény sérelme is, hiszen a jogforrási hierarchia sérelme miatt a jogbiztonság sérelme bizonyosan megállapítható.

Az alkotmánybíróási indítvány benyújtására a Kormány – mint törvényességi felügyelet gyakorlója – jogosult, azonban az indítvány tervezetét a területi kormányhivatal készíti el és küldi meg a törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek 45 napon belül, aki a javaslat megvizsgálását követően kezdeményezi az eljárás megindítását a Kormánynál. A Kormányt az Alkotmánybíróaság eljárásában a miniszter képviseli. A miniszternek arra is lehetősége van, hogy az indítvány kiegészítésére vagy módosítására hívja fel a kormányhivatalt, amennyiben ezt szükségesnek tartja. A kormányhivatal az indítvány tervezetének a miniszter számára történő megküldésével egyidejűleg az érintett helyi önkormányzatnak is megküldi tájékoztatás céljából. Ebben az időszakban a helyi önkormányzatnak még lehetősége van arra, hogy a jogsértést megszüntesse. Amennyiben ez megtörténne, akkor kormányhivatal haladéktalanul tájékoztatja a minisztert arról, hogy az Alaptörvénnyel ellentétesnek talált önkormányzati rendeletet hatályon kívül helyezték, vagy oly módon módosították, hogy az a továbbiakban nem minősül Alaptörvénnyel ellentétesnek. Ez utóbbi az esetben a miniszter az Alkotmánybíróaságot is tájékoztatja. A miniszteri vizsgálat eredménye azonban az is lehet, hogy a miniszter nem ért egyet a kormányhivatali indítvánnyal: ekkor természetesen az Alkotmánybíróaság eljárását nem indítványozza, és ennek tényéről tájékoztatja a kormányhivatalt.

4.3.5. Kitérő – az alkotmányjogi panasz

Az Alkotmánybíróaság azonban nem kizárólag ezen eljárás alapján járhat el, hanem úgynevezett alkotmányjogi panasz eredményeként is. Bár ezen eljárás nem része a törvényességi

felügyeleti eljárásnak, érdemes erről is említést tenni, hiszen a folyamat végeredménye az lehet, hogy valamely önkormányzati rendeletet a testület Alaptörvénybe ütközőnek ítélt. Az Alaptörvény alapján ugyanis alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban, alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán, az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be és a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az eljárás kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.

Alkotmányjogi panasz benyújtásának emellett bírói döntéssel szemben is helye lehet, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az egyedi ügyben érintett személy Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Alkotmánybíróság azonban az alkotmányjogi panaszt csak a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.

Az alkotmányjogi panasz benyújtásának határideje 60 nap, amelyet a sérelmezett döntés kézbesítésétől kell számítani, míg jogszabály elleni eljárás esetén az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított 180 napon belül indítványozható az eljárás. Amennyiben a döntés közlése elmarad, az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidő a tudomásszerzéstől vagy az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől számított 60 nap. A jogszabály emellett lehetőséget biztosít arra is, hogy az Alkotmánybíróság olyan alkotmányjogi panasz tárgyában is döntsön, amelyet az indítványozó rajta kívül álló elháríthatatlan okból történő akadályoztatása folytán a határidő eltelte után nyújtott be, és az akadály megszűnésétől számított 15 napon belül – az elbírálásra alkalmas indítvány előterjesztésével egyidejűleg – igazolási kérelmet nyújt be. Az igazolási kérelem megalapozására szolgáló tényeket az indítványozónak a kérelemben kell valószínűsítienie. A jogszabály erre objektív határidőt szab: az eljárást csak a döntés közlésétől, illetve az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől, valamint az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított 180 napon belül lehet megindítani.

Az Alkotmánybíróság eljárására nézve nincs jogszabályi határidő, a testületnek a döntést észszerű határidőn belül kell meghoznia. Az eljárásra nézve kizáró okot jelent, ha alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján az alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött. Ilyen esetben ugyanis sem ugyanazon jogszabályra, sem ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással nincs helye az eljárás lefolytatásának. Ez alól kivételt jelent, ha a körülményekben alapvető változás állt be. Nagyon fontos azonban, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsának döntésével szemben nincsen helye alkotmányjogi panasz lefolytatásának. Ez a kérdés ugyanis már több ízben is felmerült. A testület először a 3123/2014. (IV. 24.) AB végzésben adott iránymutatást, kifejezetten is kimondva, hogy „az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül a Kúriának azt a határozatát, amelyben önkormányzati rendelet jogszabályba ütközéséről döntött”. Az indokolásban a testület rámutatott, hogy az alkotmányjogi panasz olyan jogvédelmi eszköz,

amelynek szabályait az Alaptörvény rögzíti az alapvető jogok védelme érdekében, így annak benyújtása az állampolgár, azaz az egyén vagy valamely közösség cselekvési autonómiája körébe tartozik. A Kúria Önkormányzati Tanácsának döntésével szemben azonban a helyi önkormányzat kezdeményezné az eljárást, és e körben már jelentős különbség van a természetes személyek és a jogi személyek (mint például a gazdasági társaságok), továbbá az állam alkotótágját képező helyi önkormányzatok között. Ez utóbbiakat ugyanis közvetlenül az Alaptörvény hozza létre, amelyek nemcsak az állam, hanem a végrehajtó hatalom részesei is. Azt pedig az Alkotmánybíróság már korábban is rögzítette, hogy „közhatalmi állami szervnek nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő alapvető joga, amely feljogosítaná alkotmányjogi panasz előterjesztésére”.⁸⁶

Az új szabályozás nyomán az Alkotmánybíróság így már nem gyakorolta tovább a nagy terhet jelentő és számos ügyre kiterjedő hatáskörét, mivel ezek jelentős részét az alábbiak szerint a Kúria vette át, és ugyancsak a Kúria jár el a rendeletpótlási ügyekben, amennyiben a helyi önkormányzat a törvényen alapuló rendeletalkotási kötelezettségét elmulasztotta. A megoldást ennek ellenére nem mindenki tartotta szerencsésnek, így az alkotmánybírók közül Kiss László sem, az elhatárolás nehézségeire hivatkozással.⁸⁷ A testület azonban általánosságban akként vélekedett, hogy jelentős könnyebbséget hozott az új szisztéma.

4.3.6. Az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangja bírósági felülvizsgálatának kezdeményezése

Amennyiben az önkormányzati rendelet az Alaptörvényen kívül más jogszabályba is ütközik, akkor a Kúriához lehet fordulni, amely eljárást a területi kormányhivatal kezdeményezheti. Ezt az indítványt a bírósági eljárás megindításával egyidejűleg szintén meg kell küldeni az érintett helyi önkormányzatnak, ugyanis ebben az esetben is lehetőség van a jogsértés elhárítására.

Az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló bírósági indítvány kötelező tartalmi elemei közé tartozik a Kúria által vizsgálandó önkormányzati rendelet és annak megjelölése, hogy az önkormányzati rendelet miért jogszabálysértő, és milyen jogszabályba ütközik.

Az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára vonatkozó bírósági eljárás szabályait és a bírósági döntés jogkövetkezményeit eredetileg a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény tartalmazta, majd a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. tv. (a továbbiakban: Kpr.) hatálybalépése nyomán a Bszi. helyett már a Kpr. tartalmazza az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatát, illetve a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezése elmulasztása miatti eljárásokat. Az eljárást a Kúrián belül megszervezett Önkormányzati Tanács bírálja el, amely szervezeti egység 2012-ben kezdte meg a működését.

Az eljárások több sajátossággal is rendelkeznek más perekhez képest. Az egyik ilyen, hogy az eljárások kereset helyett indítvánnyal indíthatók, amelyek keresettel nem is kapcsolhatók össze. Az indítványt közvetlenül a Kúriánál kell benyújtani, amely főszabály szerint

⁸⁶ 23/2009. (III. 6.) AB határozat, ABH 2009, 174., 188.

⁸⁷ Kiss 2014.

tárgyaláson kívül jár el, de indokolt esetben akár tárgyalást is tarthat. A Kpr. az eljárásra 90 napos határidőt szabott, amely indokolt esetben egyszer, legfeljebb 30 nappal meghosszabbítható, kivéve, ha ideiglenes alkalmazási tilalmat rendeltek el. A Kúria az indítvány érdemében határozattal, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzéssel dönt. A határozatra az ítéletre vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni. Amennyiben az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése vagy a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztása nem állapítható meg, a Kúria az indítványt elutasítja. Az önkormányzati ügyben hozott bírósági határozat közzététele a Kúria honlapján történhet meg, illetve a Kúria elrendelheti, hogy a határozat közzétételére az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon kerüljön sor.

Az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárást a területi kormányhivatal indítványozhatja, de a Kpr. megőrizte azt a 2013. január 1-jétől hatályos lehetőséget is, amelynek alapján az alapvető jogok biztosa is jogosulttá vált az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló eljárás kezdeményezésére, amely különösen arra is tekintettel fontos rendelkezés, hogy a rendelettel szembeni utólagos absztrakt normakontroll kizárólag így érhető el, mintegy közvetett módon, az állampolgárok számára. Így, bár az ombudsman nem része a törvényességi felügyeleti szisztémának, eljárása révén mégis jelentősen közrehat a jogsértő döntések orvoslásában.

Az Önkormányzati Tanács előtti eljárásban a jogi képviselet főszabály szerint kötelező és az indítványnak tartalmaznia kell a vizsgálandó önkormányzati rendeletet, annak megjelölését, hogy mely szakaszt miért és milyen jogszabályba ütközőnek tartja az indítványozó. E tekintetben jogi képviselőnek kell tekinteni a helyi önkormányzat képviseletében eljáró ügyvédet vagy ügyvédi irodát, a fővárosi és megyei kormányhivatal jogi szakvizsgálóval rendelkező alkalmazottját, valamint a helyi önkormányzat jogi szakvizsgálóval rendelkező jegyzőjét és jogi szakvizsgálóval rendelkező alkalmazottját. Hasonlóan más eljárásokhoz, ügyvéd vagy ügyvédi iroda részéről ügyvédjelölt nem járhat el jogi képviselőként a Kúria eljárásában. Amennyiben az eljárás az ombudsman kezdeményezésére indul, akkor az alapvető jogok biztosa személyesen vagy az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának jogi szakvizsgálóval rendelkező képviselője útján járhat el.

Éppúgy, mint más jogszabályok esetén, nemcsak absztrakt kontrollra van lehetőség, hanem bírói kezdeményezésre konkrét normakontroll-eljárás is folytatható. Erre eredetileg a Bszi.⁸⁸ teremtette meg a lehetőséget, amikor kimondta, hogy a bíró, ha az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során önkormányzati rendelet olyan rendelkezését kell alkalmaznia, amelynek más jogszabályba ütközését észleli, kezdeményezheti a Kúria eljárását a bírósági eljárás felfüggesztése mellett. A Kpr. a lehetőséget bírói indítvány néven megőrizte.

A Kpr. az indítvánnyal kapcsolatban rendelkezett arról is, hogy az azonnali jogvédelemre vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazásával, kérelemre vagy hivatalból is elrendelhető az önkormányzati rendelet alkalmazásának ideiglenes tilalma is. Garanciális okokból ilyenkor azonban a Kúria egyrészt soron kívül jár el, másrészt a felfüggesztéssel egyenértékű döntést az önkormányzati rendelet kihirdetésére irányadó szabályok szerint, továbbá a hivatalos lapban közzé kell tenni.

⁸⁸ 2011. évi CLXI. tv.

Az indítvány az általános szabályok szerint visszautasítható, ha azt nem az arra jogosult (azaz az alapvető jogok biztosa, a kormányhivatal vagy az egyedi ügyben eljáró bíró) nyújtja be, az indítvány elkésett vagy nem a törvényben foglaltaknak megfelelő tartalommal nyújtják be, illetve ha az önkormányzati rendeletnek az indítvánnyal támadott rendelkezése hatályát veszítette. Az eljárás az általános szabályok szerint zajlik. E körben említendő a meghallgatás lehetősége, amely kezdetben még nem állt rendelkezésre és azt a bírósági szervezeti törvény tette először lehetővé. Ezen intézmény révén kísérelték meg először a normakontroll-eljárást a peres eljáráshoz közelíteni, és a közvetlenség elvét ezen eljárástípusban is érvényesíteni. A 2013-as pontosítás során merült fel az eljárás felfüggesztésének lehetősége is egyrészt az Alkotmánybírósághoz, másrészt az Európai Unió Bíróságához történő fordulás kapcsán az előzetes döntéshozatali eljárásban. Ennek gyakorlatát jogértelmezés útján a Kúria alakította ki, oly módon, hogy az alkotmánybírósági eljárás indítványozását egyértelműen lehetővé tették, míg az EU Bírósága kapcsán azon az állásponton voltak, hogy összehasonlító vizsgálatokat szükséges lefolytatni a hasonló normakontroll-funkcióval rendelkező bíróságok között a tekintetben, hogy kezdeményezhetnek-e előzetes döntéshozatali eljárást.⁸⁹

Az Alkotmánybíróság eljárása kapcsán azonban szintén sajátos a helyzet, ugyanis e körben a Kúria mint szintén normakontrollt gyakorló bírói szerv, kezdeményez ugyancsak normakontroll-eljárást az Alkotmánybíróság előtt valamely jogszabály Alaptörvénybe történő ütközéséről. A közösségi együttélés szabályait vizsgáló rendeletek kapcsán voltaképpen ez történt, itt ugyanis a Kúria azt indítványozta, hogy az alkotmányjogi testület mintegy előkérdésként döntse el, hogy a helyi önkormányzatok egyáltalán alkothatnak-e ilyen rendeleteket. Az ügyet az Alkotmánybíróság befogadta és elbírált,⁹⁰ ezáltal mintegy elismerve a Kúria ilyen jellegű indítványozási jogkörét. A konkrét ügy érdekessége, hogy ugyanebben az ügyben a Kúria mellett az alapvető jogok biztosa is nyújtott be indítványt, így a testület a két kérdést egyesítve nyilvánított véleményt a 29/2015. (X. 2.) AB határozatban.⁹¹

Ha a Kúria megállapítja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak valamely rendelkezése más jogszabályba ütközik, akkor döntését a hivatalos lapban is közzétéve, az alábbi jogkövetkezményeket alkalmazhatja:

- az önkormányzati rendeletet vagy annak rendelkezését megsemmisíti;
- az eljárás megindítását követően hatályon kívül helyezett önkormányzati rendelet vagy rendelkezése más jogszabályba ütközését állapítja meg; vagy
- kimondja, hogy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése nem lép hatályba.

⁸⁹ Az Európai Unió Bíróságához történő fordulás lehetősége a Kőf.5019/2013/8. számú ügyben merült fel először. Lásd: *A Kúria elnökének országgyűlési beszámolója a Kúria 2013. évi tevékenységéről a jogegység biztosítása és az önkormányzati normakontroll körében*. http://kuria-birosag.hu/sites/default/files/elnok_beszam/b637_a_kuria_elnokenek_oraszaggyulesi_beszamolaja_2013_evrol.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 20.).

⁹⁰ A Kúria Kőf.5.053/2013/9. számú végzése nyomán indult eljárás.

⁹¹ Az Alkotmánybíróság egyébként e körben azt állapította meg, hogy a helyi önkormányzatoknak van lehetőségük arra, hogy a közösségi együttélés szabályait rendeleti úton meghatározzák és szankcionálják. A rendeleteket elsősorban a Kúriának kell vizsgálnia, és az Alkotmánybíróság kizárólag azokban az ügyekben jár el, amikor az Alaptörvény sérelme fennáll. Ilyen volt egyébként Kaposvár önkormányzatának a közösségi együttélést szabályozó rendelete, amelyet az Alkotmánybíróság közvetlenül bírált el.

Hasonlóan az Alkotmánybíróság döntéseihez a megsemmisítés főszabály szerint *ex nunc* hatályú, vagyis az önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése a bíróság határozatának a hivatalos lapban való közzétételét követő napon veszti hatályát, és e naptól nem alkalmazható, illetve a kihirdetett, de hatályba nem lépett önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése nem lép hatályba. Amennyiben azonban a jogbiztonság vagy az önkormányzati rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok alapvető jogainak védelme indokolja, akkor a hatályvesztés ettől eltérő időpont szerint is megállapítható, így lehet *ex tunc* vagy *pro futuro* hatályú is. Szintén az Alkotmánybíróság döntéséhez hasonlóan, a Kúria határozata mindenkre nézve kötelező. Amennyiben konkrét normakontroll keretében semmisítik meg, a megsemmisített önkormányzati rendelet, illetve annak rendelkezése nem alkalmazható a bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben, valamint valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben. Kivételesen azonban elrendelhető az általános alkalmazási tilalom mellőzése is, ha azt a közérdek védelme, a jogbiztonság vagy a rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok alapvető jogainak védelme indokolja.

4.3.7. A helyi önkormányzati jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítása

Külön esetként képez, ha a jogellenesség azért áll fenn, mert a helyi önkormányzat elmulasztotta a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét. Az eljárás lefolytatására szintén a Kúria jogosult, amely eljárást ugyancsak a területi kormányhivatal kezdeményezheti a helyi önkormányzat egyidejű tájékoztatása mellett. A jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítására irányuló bírósági indítványnak tartalmaznia kell azt a törvényi rendelkezést, amely alapján a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége fennáll, annak okát, hogy a kormányhivatal miért tartja a jogalkotási kötelezettség elmulasztását megállapíthatónak, valamint a mulasztás elbírálásához szükséges önkormányzati rendeletet. Amennyiben a Kúria megállapítja a mulasztást, határozatában határidő tűzésével elrendeli, hogy a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének tegyen eleget. E döntés azonban már csak a törvényességi felügyeleti szervre és a helyi önkormányzatra kötelező. Amennyiben a határidő eredménytelenül telik el, a Kúria felhatalmazza a törvényességi felügyeleti szerv vezetőjét, hogy az önkormányzati rendeletet vagy a normatív határozatot a helyi önkormányzat nevében alkossa meg. Ezt a határozatot a hivatalos lapban is közzé kell tenni, amelyet követően a helyi önkormányzat már nem orvosolhatja a mulasztását.

4.3.8. A helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének pótlása

Amennyiben a jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítása nyomán a Kúria elrendelte az orvoslást, a kormányhivatal vezetője a helyi önkormányzat nevében megalkotja a rendeletet az arra irányadó szabályok szerint. Ha a helyi önkormányzat a bírósági eljárás folyamán eleget tesz a törvényen alapuló rendeletalkotási kötelezettségének, az Önkormányzati Tanács az eljárást megszünteti. Az eljárás megszüntetése előtt azonban a bíróság határidő tűzésével gondoskodik a fővárosi és megyei kormányhivatal állásfoglalásának be-

szerzéséről. Ha a tanács azt állapítja meg, hogy a helyi önkormányzat a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, határozatában határidő tűzésével elrendeli, hogy a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének tegyen eleget. Ha az Önkormányzati Tanács a kormányhivatal kezdeményezésére azt állapítja meg, hogy a helyi önkormányzat a megadott határidőn belül az így megállapított jogalkotási kötelezettségének nem tett eleget, határozatában határidő tűzésével elrendeli, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében alkossa meg. Az elrendelést követően a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettség elmulasztását már nem orvosolhatja. A Kúria döntése mind a fővárosi és megyei kormányhivatalra, mind a helyi önkormányzatra kötelező.

A rendeletet a kormányhivatal vezetője írja alá, és azt a Magyar Közlönyben is ki kell hirdetni az igazságügyért felelős miniszter útján. A kihirdetett rendeletet a kormányhivatal megküldi a helyi önkormányzatnak is, ahol a jegyző gondoskodik a már a Magyar Közlönyben kihirdetett rendeletnek a szervezeti és működési szabályzatban (a továbbiakban: SZMSZ) az önkormányzati rendeletek kihirdetésére meghatározott szabályokkal azonos módon történő közzétételéről. E körben ugyanis kihirdetésről nem beszélhetünk, ugyanis az kizárólag az első aktust jelenheti, amely a Magyar Közlönyben már a fentiek szerint megtörtént, így az SZMSZ szerinti közlés már csak közzététel lehet. Figyelemmel arra, hogy a képviselő-testület ne játszhassa ki az Mötv. szabályait, a jogszabály azt is rögzíti, hogy a kormányhivatal vezetője által a helyi önkormányzat nevében megalkotott rendeletet a helyi önkormányzat kizárólag a következő önkormányzati választást követően jogosult módosítani vagy hatályon kívül helyezni. Ugyanabban a ciklusban a módosításra csak a kormányhivatal vezetője lehet jogosult, amelyet a helyi önkormányzat kezdeményezhet. Amennyiben a kezdeményezéssel a kormányhivatal egyetért, akkor 60 napon belül módosítja a rendeletet, amennyiben nem, akkor 30 napon belül értesíti, indokolt döntésben, a helyi önkormányzatot és a minisztert.

4.3.9. Az önkormányzati határozat elleni bírósági eljárás kezdeményezési joga

A normatív önkormányzati határozat felülvizsgálata a közigazgatási és munkaügyi bíróságnál kezdeményezhető. Az eljárást a kormányhivatal kezdeményezheti a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen elteltétől számított 15 napon belül. A közigazgatási és munkaügyi bíróságnak lehetősége van arra, hogy a jogszabálysértő önkormányzati határozat végrehajtását felfüggeszse.

4.3.10. Önkormányzati határozathozatali és feladatellátási kötelezettség elmulasztása

Ugyancsak a közigazgatási és munkaügyi bíróság előtt kezdeményezhető a helyi önkormányzat határozathozatali és feladatellátási kötelezettségének elmulasztása. Az eljárást a kormányhivatal szintén a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen leteltétől számított 15 napon belül

kezdeményezheti. Az eljárás célját képezheti a törvényen alapuló határozathozatali kötelezettség elmulasztásának megállapítása és a határozat meghozatalára való kötelezése, vagy a feladatellátási (közzolgáltatási) kötelezettsége elmulasztásának megállapítása és a feladat elvégzésére való kötelezése. A bírósági indítványnak tartalmaznia kell azon törvényi rendelkezés megjelölését, amely alapján a helyi önkormányzat határozathozatali, feladatellátási kötelezettsége fennáll, és annak okát, hogy a kormányhivatal miért tartja a határozathozatali, feladatellátási kötelezettség elmulasztását megállapíthatónak. A bíróság a döntésében megállapíthatja a határozathozatali kötelezettség elmulasztását, és határidő tűzésével kötelezi az önkormányzatot a határozat meghozatalára, vagy kötelezheti a helyi önkormányzatot, hogy biztosítsa a feladatellátást (közzolgáltatást). Ha a helyi önkormányzat a közigazgatási és munkaügyi bíróság által megadott határidőn belül nem tesz eleget határozathozatali kötelezettségének, a kormányhivatal a határidő leteltét követő 30 napon belül kezdeményezheti a közigazgatási és munkaügyi bíróságnál a mulasztás kormányhivatal által történő pótlásának elrendelését az önkormányzat költségére.

4.3.11. Törvényességi felügyeleti bírság megállapítása

A kormányhivatal a helyi önkormányzattal vagy a társulással szemben elsősorban adminisztratív jellegű jogsértés esetén állapíthat meg törvényességi felügyeleti bírságot. Ilyennek minősül, ha a jegyző a kormányhivatal felhívása ellenére a megadott határidőn belül nem tesz eleget a jegyzőkönyvmegküldési kötelezettségének vagy a kormányhivatal információkérésre irányuló megkeresésének, illetve ha bíróság megállapítja, hogy a helyi önkormányzat jogalkotási, határozathozatali, feladatellátási (közzolgáltatási) kötelezettségének nem tett eleget, és a bíróság által tűzött határidő eredménytelenül eltelt. Szintén ilyen, ha a kormányhivatal kezdeményezése alapján a képviselő-testület nem folytatja le időben a polgármester, valamint a polgármester a jegyző elleni fegyelmi eljárást, illetve ha az érintett ugyanazon jogszabályi kötelezettségét ismételten megsérti, azonban az ismételten megsértett jogszabályi kötelezettség súlya nem indokolja más törvényességi felügyeleti eszköz alkalmazását.

A bírság 45 napon belül szabható ki, és a legkisebb összege a közzolgáltatási tisztviselőkről szóló törvény szerinti illetményalappal megegyező összeg, legmagasabb összege pedig a közzolgáltatási tisztviselőkről szóló törvény szerinti illetményalap tízszerese. A bírság a törvényességi felügyeleti eljárás során többször, vagy ugyanazon kötelezettség ismételt megszegése esetén ismételten is kiszabható. Ennek tekintendő a jogszabálysértő állapot folyamatos fenntartása is. A bírságot megállapító határozat pontos tartalmát és alakszerűségeit az Mötv. és az eljárást szabályozó kormányrendelet tartalmazza.

A törvényességi felügyeleti bírság kiszabásánál a kormányhivatal figyelembe veszi a jogellenes kötelezettségszegés súlyát, a helyi önkormányzat költségvetési helyzetét és az előző bírságok számát és mértékét. A fővárosi és megyei kormányhivatal jogosult a bírságot megállapító döntés kézhezvételétől számított 15 napon belül vagy a bírságot megállapító döntés bírósági felülvizsgálata esetén a felülvizsgálati eljárás jogerős befejezéséig a polgármester méltányossági kérelme alapján a bírságot a bírság legkisebb összegéig mérsékelni. Ismételt kötelezettségszegés esetén a bírság ismételten kiszabható a kiszabástól számított 45 napon belül, ha a legutolsó bírság kiszabásától számított 15 nap

eltelt. A kormányhivatal törvényességi felügyeleti bírságot megállapító határozata bírósági felülvizsgálatát a helyi önkormányzat vagy a társulás kérheti az illetékes közigazgatási és munkaügyi bíróságtól jogszabálysértésre hivatkozással. Az eljárás a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül indítható meg.

4.3.12. Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület felosztatásának kezdeményezése

Az Alaptörvény szabályai [35. cikk (5) bekezdés] alapján az Országgyűlés a Kormány javaslatára jogosult felosztatni az Alaptörvénybe ütköző módon működő helyi önkormányzat képviselő-testületét. A döntéshez szükséges kikérni az Alkotmánybíróság véleményét, amely eljárásban a Kormányt ugyancsak a miniszter képviseli. Az Alkotmánybíróság e körben nem ténykérdést bírál el, hanem a kialakult jogi helyzetet véleményezi. A felosztatás egyben a polgármester megbízását is megszünteti.

Az alkalmazható szankciók közül ez tekinthető a legsúlyosabbnak, hiszen a felosztatás megszünteti a képviselő-testület és ezzel együtt a polgármester megbízását is. A kezdeményezést a fővárosi és megyei kormányhivatalnak kell benyújtania részletes indokolással ellátva és a kapcsolódó iratanyag másolatának megküldésével együtt. A javaslatot a miniszter továbbítja, aki a javaslat megvizsgálását követően dönt a kezdeményezés Kormány elé terjesztéséről. Amennyiben a miniszter a javaslattal nem ért egyet, vagy ha a Kormány a kezdeményezést elutasítja, erről a miniszter tájékoztatja a javaslatot tevő fővárosi és megyei kormányhivatalt. Amennyiben a kezdeményezés sikeres, és a Kormány indítványozza az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület Országgyűlés általi felosztatását, akkor a miniszter tájékoztatja a javaslatot tevő fővárosi és megyei kormányhivatalt és az érintett helyi önkormányzatot.

4.3.13. A központi költségvetés terhére nyújtott támogatás felülvizsgálatának kezdeményezése

A fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezheti a központi költségvetés terhére a helyi önkormányzatnak nyújtott támogatás felülvizsgálatát. A kezdeményezésről a kormányhivatal tájékoztatja a Magyar Államkincstárt vagy a támogatót, valamint a helyi önkormányzatot is. A kezdeményezésére annak átvételétől számított 30 napon belül érdemben válaszolni kell.

5. A tapasztalatok és de lege ferenda javaslatok

5.1. A rendeletek felülvizsgálatának tapasztalatai

A Kúria előtti eljárások kapcsán elmondható, hogy a 2012-es kezdő évet leszámítva, megközelítőleg azonos ügyteherrel lehet számolni, ami évi 70-80 érkezést jelent. Ez alól általában kivételt jelent az önkormányzati választások éve,⁹² ugyanis ekkor rendszeresen kevesebb rendeletet alkotnak a képviselő-testületek, így az ezekkel kapcsolatos indítványok száma is megfelelően csökken. Éppen ellenkező tendencia érvényesül azonban a rendeletpótlásos mulasztásos ügyekben, ahol a 2014-es választások idején megnőtt a jogsértések száma, holott ebből az ügytípusból évente általában csak néhány szokott előfordulni. Figyelemmel arra, hogy a fentiek alapján e téren meglehetősen hézagos a jogi szabályozás, a Kúria által kialakított gyakorlat különös jelentőséggel bír elsősorban a tekintetben, hogy a területi kormányhivatal a rendelet megalkotása során milyen feltételek mellett járhat el.

Az indítványozók között kezdetben elsősorban a területi kormányhivatalok képviseltették magukat jelentős számban, így a 2012-ben hozott 44 érdemi döntésből 38 volt kormányhivatali kezdeményezés, a fennmaradó hat pedig bírói volt. Ekkor a Kúria jellemzően inkább ösztönözte a bírókat arra, hogy forduljanak az Önkormányzati Tanácshoz normakontroll elvégzése érdekében, amennyiben ezt szükségesnek tartják.⁹³ Néhány évvel később viszont már megfordultak az arányok: 2015-ben a bírói kezdeményezések aránya már meghaladta a kormányhivatali indítványok számát amellet, hogy az érkezett ügyek száma mindkét ügytípusban növekvő tendenciát mutatott. A kezdeményezők köre a fentiek alapján 2013-ban az alapvető jogok biztosával bővült. A biztos jellemzően minden évben néhány alkotmányjogilag is érzékeny ügyben nyújt be indítványt. Ilyen például a közösségi együttélés szabályozása és annak szankcionálása.

A bírósági beszámolók alapján minden évben magánszemélyek is nyújtanak be indítványt a Kúriához önkormányzati rendelet vizsgálata érdekében, annak ellenére, hogy közvetlenül nincsen indítványozási jogkörük. A számadatok alapján azonban erre mégis igény mutatkozik, méghozzá egyre növekvő számban.⁹⁴ Az állampolgárok számára jelenleg kizárólag az alkotmányjogi panasz intézménye áll rendelkezésre, a szintén már bemutatott szabályok alapján, így az egyéni normakontroll lehetőségének megszüntetése után e tekintetben nem is várható változás a Kúria előtti eljárásban sem.

Az eljárások időtartamát már 2013 óta jogszabály határozza meg, de azt megelőzően is igyekeztek megfelelni analógia alkalmazásával a közigazgatási eljárás egyik állandó alap-

⁹² A Kúria elnökének országgyűlési beszámolója a Kúria 2014. évi tevékenységéről a jogegység biztosítása és az önkormányzati normakontroll körében. http://kuria-birosag.hu/sites/default/files/kuria_elnokenek_beszamolaja_2014_evrol.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 20.).

⁹³ A Kúria elnökének országgyűlési beszámolója a Kúria 2012. évi tevékenységéről a jogegység biztosítása és az önkormányzati normakontroll körében. http://birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/birosagi_kozlony2013/bk_2013_kulonszam_beszamolo_kuriae.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 20.).

⁹⁴ 2015-ben például 13 esetben került sor ilyen indítvány benyújtására.

elveként meghatározott gyorsaság elvének, és átlagosan 60-90 napon belül döntést hozott az Önkormányzati Tanács. A kiszámíthatóan és stabilan gyors működés pozitívan hatott a helyi önkormányzatok jogkövető magatartására is, ugyanis a helyi közösségek bizonyosan számolhattak azzal, hogy a Kúria belátható időn belül meghozza a döntését. 2013 óta pedig jogszabály is rögzíti, hogy 90 napon belül döntést kell hozni.

A rendeletek felülvizsgálatának tapasztalatai mellett érdemes arra is kitérni, hogy a leg súlyosabb eszköz, azaz az Alaptörvény megalkotásakor komoly vitákat kiváltó rendeletpótlás kapcsán milyen gyakorlat alakul ki. Általánosságban az állapítható meg, hogy a Kúria eljárását indukáló jogsértések többnyire egy kisebb számú, jól körülhatárolható témakörből kerültek ki. A kúriai eljárások viszonylagosan jelentős száma mellett a mulasztással elkövetett esetek nem képeznek jelentős túlsúlyt. Itt általában a gazdálkodással, költségvetéssel, zárszámadással kapcsolatos rendeleteket mulasztják el a helyi önkormányzatok, amelyek mellett olyan speciális típusok is megtalálhatók, mint a vízgazdálkodással, helyi építési szabályzat megalkotásával vagy lakások bérbeadásával kapcsolatos rendeletek. Az önkormányzati rendelet pótlása azonban csak akkor lehetséges, ha a helyi önkormányzat a Kúria által megadott határidőn belül nem tesz eleget jogalkotási kötelezettségének, továbbá a területi kormányhivatal a határidő elmulasztását követő 30 napon belül kezdeményezi szintén a Kúria előtt, hogy rendelje el a mulasztás kormányhivatal által történő orvoslását. A jogszabály hatálybalépése után, azaz az eltelt hatéves időszakban mindösszesen két önkormányzat jutott el ebbe a fázisba két egymást követő évben. 2013-ban Foktő zárszámadását kellett pótolnia a területi kormányhivatalnak, 2014-ben pedig Csömör Nagyközség Önkormányzata nem határozta meg a helyi építési szabályzatában a kiszabályozott patak (Mókus-árok) fenntartási sávjának méretét.

5.2. Jellemző tárgykörök

Amennyiben az önkormányzati rendeleteket vizsgáló utólagos normakontroll ügyeket áttekintjük, akkor a leggyakoribb ügytípusok között találhatók a szervezeti és működési szabályok, az építési igazgatással kapcsolatos jogi szabályozás, a helyi adórendeletek, a különféle feltételeket megállapító szociális rendeletek. Ezek mellé a már említett 29/2015. (X. 2.) AB határozat nyomán elkezdtek felzárkózni a közösségellenes magatartásokat meghatározó és szankcionáló rendeletek. Felmerült még számos vagyongazdálkodásra vonatkozó, vállalkozási tevékenységgel kapcsolatos, valamint a közterület-használat rendjét szabályozó önkormányzati rendelet vizsgálata, de olyan változatos tárgykörökben is történt vizsgálat, mint a helyi zaj- vagy taxirendeletek, illetve a helyi repülőtérré vonatkozó szabályozás.

Bár a Kúria az eljárása során tisztán Alaptörvénybe ütköző szabályt nem vizsgálhat, mégis számos esetben felmerült már olyan tárgykör, amely alapjogi vonatkozásokkal is bírt. Ilyen kérdés volt a gyülekezési jogot, választójogot, vállalkozáshoz való jogot, pihe-néshez való jogot érintő helyi önkormányzati rendeleti szabályozás, amelyek mellett adott esetben akár ennél érzékenyebb, az emberi méltóságot is érintő kérdések is felmerültek. Ilyen terület a közösségi együttélés szabályozása is, de jellemzően felmerül ez akkor is, ha a helyi önkormányzat helyi közügyet szabályoz, vagy a törvény csupán valamely tárgykör szabályozására ad felhatalmazást annak konkrét körülírása nélkül, a helyi önkormányzat

fantáziájára bízva a szabályozás jogi tartalommal történő megtöltését. Ilyen például 2015-től a telekadó intézménye, ahol a Parlament csupán megteremtette az adókiivetés lehetőségét, de sem annak tárgykörét, sem egyéb szabályait nem határozta meg, így a helyi önkormányzatok változatos tárgyköröket igyekeztek megadóztatni. A települési adó kapcsán így történt meg a termőföldek megadóztatása, amelyről azonban a Kúria akként vélekedett, hogy az adóalanyok között különbséget kell tenni a tekintetben, hogy az adóalanyt milyen viszony fűzi a termőföldhöz. Így amennyiben a tulajdonos egyéni vállalkozóként, mezőgazdasági őstermelőként, vagy jogi személy tagjaként vállalkozási tevékenységet folytat a tulajdonában álló termőföldön, akkor e tevékenysége kizárja, hogy a települési adó alanya legyen.⁹⁵ De szintén érzékeny terület az egyének magánszférát érintő rendeleti szabályozása, amelynek jellemző előfordulási területe egyrészt a szociális rendeletek köre, míg a másik a már említett közösségi együttélés szabályozása, ám bizonyos szempontból a tulajdonjog alapján a helyi építési szabályok is ilyennek minősülnek.

A szociális tárgykör szabályozása a helyi önkormányzatok jogalkotásának egyik fontos és alapvető területe, amely ráadásul komplex érdekeket érint. E körben több önkormányzat is igyekezett olyan feltételeket meghatározni, amely a segély igénylőjének privátszférájába tartozik. Így például a tisztálkodás módját vagy rendszerességét meghatározni, a lakóhely rendben tartásával vagy a kertműveléssel kapcsolatban kötelezettségeket meghatározni. Az ilyen törekvéseket az Önkormányzati Tanács következetes gyakorlatával megakadályozta, és kimondta, hogy a szociális segély nyújtásához nem szabhatók nem szociális jellegű feltételek. Ezen elv azt is megakadályozta, hogy a helyi önkormányzat a szociális juttatás feltételeként azt írja elő, hogy az igénylőnek az önkormányzattal szemben ne álljon fenn tartozása. Egy másik ügyben pedig azt is kimondta, hogy a „rászorultságon alapuló szociális ellátások körében a jog demokratikus társadalomban betöltött funkcióján ugyanis túlmutat az egyének személyiségfejlődésének befolyásolására törekvés, a jog egyént nevelő szerepe”,⁹⁶ ami miatt a jogalkotónak önkorlátozást kell megvalósítania, és a minimumra törekednie. Szintén pénzbeli térítéssel kapcsolatos rendeleten alapult az a miskolci szegregációs ügy, amely Szerencs Város Önkormányzatának rendeletalkotási jogkörét érintette. Itt a Kúria szentenciaként azt fogalmazta meg, hogy a helyi önkormányzatoknak az Alaptörvényben adott rendeletalkotásra való felhatalmazása nem vezethet olyan eredményre, hogy „valamely társadalmi csoportot, vagy jól körülhatárolható személyi kört valamely település elhagyására, vagy valamely településen való letelepedés megnehezítésére használjanak”.⁹⁷

A közösségi együttélés szabályozása más koncepción alapszik, és dogmatikailag is igen problémás terület. E körben a legfőbb kérdést az jelentette, hogy a helyi önkormányzatok egyáltalán alkothatnak-e ilyen tárgykörben rendeletet, vagy a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat nyomán megsemmisített és alaptalannak minősített felhatalmazás erre is kihat-e. A Kúria ezen kérdésben nem kívánt dönten, ugyanis akként ítélte meg, hogy ennek eldöntése már alkotmánybírói hatáskör. Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzatok

⁹⁵ A Kúria döntését a helyi önkormányzatok azonban tovább próbálták vitatni a döntés mindenkire kiterjedő hatálya ellenére, így több esetben megkíséreltek alkotmányjogi panaszt is benyújtani a döntéssel szemben, amely azonban a már kifejtettek alapján nem volt befogadható. Az Alkotmánybíróság ezen ügyekben általában azt kérte a helyi önkormányzatoktól, hogy jelöljék meg az alapjogi sérelmüket, amely azonban nem lehet a gyakorlat alapján önkormányzati alapjog.

⁹⁶ Kúria Köf.5.008/2013/6. határozat. www.lb.hu/onkugy (A letöltés dátuma: 2018. 03. 23.).

⁹⁷ Kúria Köf.5017/2015/3. határozat. www.lb.hu/onkugy (A letöltés dátuma: 2018. 03. 23.).

számára a 29/2015. (X. 2.) határozatban adott zöld utat. Az előzmények közé tartozik 2012-ben az új szabálysértési törvény megalkotása, amely szakítva a 150 éves hagyományokkal immáron kizárólag azt teszi lehetővé, hogy törvény állapítson meg szabálysértést. Ennek köszönhetően a helyi önkormányzatok által megállapított szabálysértési rendeleteket nagy számban kellett hatályon kívül helyezni, amelynek következményeként részben a közösségi együttéléssel kapcsolatos magatartások, részben más, például kötelező közzolgáltatás igénybevétele (például hulladékszállítás) maradt szankcionálatlanul. Ezzel párhuzamosan, és mintegy erre reflektálva, azonban az Mötv.-be illesztett a jogalkotó olyan szabályokat,⁹⁸ amelyek lehetővé tették volna közösségellenes szabályok alkotását a helyi önkormányzat képviselő-testülete számára. Ezt a lehetőséget iktatta ki azonban néhány hónap múlva a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, amely az Mötv.-ben szereplő felhatalmazást *bianco* és parttalan jellegűnek minősítette, és ezért megsemmisítette. A határozat indokolása szerint a jogellenes magatartás jogkövetkezményeként olyan büntetés, szankció megállapítása, amely állami kényszer alkalmazására ad lehetőséget, nem tartozik a helyi közügyek körébe. Ilyen szabályokat az önkormányzat csak – az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésének második fordulatának megfelelően – törvény felhatalmazása alapján, annak keretei között alkothat. A megsemmisítésig fennálló néhány hónap alatt a helyi önkormányzatok el is kezdtek élni a felhatalmazással. 2012. szeptember 1-jéig mindösszesen 699 ilyen önkormányzati rendeletet alkottak, amelyek főként olyan – alkotmányjogi szempontból neuralgikus – témaköröket érintettek, mint a guberálás, a koldulás, illetve a kéregetés, és mindösszesen a rendeletek nyolcada tartalmazott más tényállást, mint az előbbiek.⁹⁹

Az alkotmánybíróági döntés következtében a helyi önkormányzatoknak a helyi közösség életét megsértő, kirívóan közösségellenes magatartásokat szabályozó rendeleteiket is hatályon kívül kellett helyezniük. Erre változatos jogi megoldások születtek, főként arra is figyelemmel, hogy bár a területi kormányhivatalok egyértelműen akként interpretálták a döntést, hogy nem kívánatos az alaptörvényi alapokon nyugvó helyi közösség életét szabályozó és szankcionáló eredeti normaalkotás, ám a gyakorlatban ilyen előfordult.¹⁰⁰ Mindközben a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításával a jogalkotó megteremtette a közigazgatási szankcionálás közös szabályait. Az Mötv. említett rendelkezésének megsemmisítése így a gyakorlatban a fentiek alapján nem oldotta meg a problémát, hiszen egyre több önkormányzat és egyre nagyobb számban alkotott közösségi együttélést szabályozó rendeletet. A rendeletalkotás ellen azonban a fentiek ellenére nem elsősorban a területi kormányhivatalok léptek fel, hanem az ombudsman, aki már 2013 augusztusában indítvánnyal fordult a testülethez annak érdekében, hogy állapítsa meg az önkormányzati jogalkotás Alaptörvénybe ütköző jellegét a jogbiztonság és ezen keresztül a jogállamiság elvébe ütközően.¹⁰¹

Az Alkotmánybíróság végül két évvel később, 2015 októberében hozott döntést, és akként határozott, hogy a közösségi együttélés alapvető szabályai íratlan és írott szabályokból

⁹⁸ Mötv. 51. § (4) bek. és 143. § (4) bek. e) pont.

⁹⁹ Lásd: *Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-6727/2012. számú ügyben.* www.ajbh.hu/documents/10180/.../3451aa85-c2c9-4782-bde8-f3184336663c (A letöltés dátuma: 2017. 03. 20.).

¹⁰⁰ Lásd: Kaposvár Megyei Jogú Város 7/2013. (III. 4.) önkormányzati rendelete.

¹⁰¹ Lásd: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/f058635124a8c31bc1257be3001b8dc3/\\$FILE/ATTUYXPI.pdf/2013_1219-0_ind.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/f058635124a8c31bc1257be3001b8dc3/$FILE/ATTUYXPI.pdf/2013_1219-0_ind.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 01. 15.).

tevődnek össze, amelyek között helye van a képviselő-testület által alkotott szankcionáló rendeleteknek is az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdés első fordulata nyomán. A testület álláspontja szerint az ilyen típusú rendeletalkotás a keretjellegű felhatalmazás következtében nem sérti sem a közigazgatás törvény alá rendelésének, a jogbiztonságnak vagy a hatalom-megosztásnak az elvét sem. Kimondta azt is, hogy az így megalkotott rendeletek vizsgálata főszabály szerint szintén a Kúria hatáskörébe tartozik, míg az Alkotmánybíróság a már ismertetett többfajta eljárás eredményeként járhat el. Így vizsgálható az is, hogy a rendeletek az Alaptörvénnyel összhangban vannak-e, valamint, hogy az Alaptörvény I. cikkében foglalt alkotmányos értékek és elvek nem sérültek-e, a szabályozás megfelel-e a szükségesség-arányosság követelményének, és az is, hogy az önkormányzati helyi sajátosságok megalapozzák-e a tilalmazott magatartások szabályozását és azok jogkövetkezményeit.¹⁰²

5.3. A törvényességi felügyelet kormányhivatali tapasztalatai

A jelenlegi jogi szabályozásból is kitűnik, hogy bár a törvényességi felügyelet jogkörét a Kormány gyakorolja, annak konkrét megvalósításában a fővárosi, megyei kormányhivatalok működnek közre. Ennek megfelelően a törvényességi felügyelet gyakorlásának tapasztalatait részben a területi kormányhivatalok beszámolóiból is nyomon lehet követni, amelyek általában külön fejezetben térnek ki a törvényességi felügyelet megvalósítása körében levonható tapasztalatokra.

A felügyelet megvalósítását azonban a Kormány irányítja mint a hatáskör jogosultja, és meghatározza azokat a szempontokat, amelyek alapján a kormányhivataloknak el kell járniuk, és így biztosítja a törvényességi felügyelet egységességét. Ennek érdekében a törvényességi felügyeletért felelős miniszter – azaz 2012 és 2014 között a Közigazgatási és Igazságügyi miniszter 2014 után pedig a Miniszterelnökséget vezető miniszter – úgynevezett célvizsgálati ellenőrzési szempontokat ad ki minden évben, amely mellett a területi kormányhivatalok a vizsgálatot más szempontokra is kiterjeszthetik ezzel biztosítva azt, hogy a törvényességi felügyelet a helyben felmerülő problémákra reagáljon. Ennek köszönhetően tehát a felügyeleti tevékenység területi, azaz megyei sajátosságokkal is bírhat azzal együtt, hogy fő vonalaiban egységes képet mutat a közös szempontrendszernek köszönhetően. Ezek között egyébként olyan országosan egységesen felmerülő aktuális jogalkotási és jogalkalmazási problémákat találhatunk, amelyek előre prognosztizálhatóan kevés kivételtől eltekintve, a helyi önkormányzatok nagy többsége számára nehézséget jelentenek, vagy már az adott területtel kapcsolatban merültek fel kérdések.

A célvizsgálati ellenőrzések eredményeiről, illetve a törvényességi felügyelet gyakorlásáról a fővárosi és megyei kormányhivatalok az éves beszámolóikban is számot adnak tehát. Ezekből egységesen az állapítható meg kimondottan is, hogy sem a törvényességi ellenőrzés, sem a törvényességi felügyelet gyakorlásának nem célja elsődlegesen a helyi önkormányzatok szankcionálása. A hangsúly a helyi önkormányzatok jogszerű működésén van, amely miatt a területi kormányhivatalok számos esetben nem az Mötv.-ben rögzített

¹⁰² Az Alkotmánybíróság Határozatai 2015. 19. sz. 1340–1356. és lásd: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/f058635124a8c31bc1257be3001b8dc3/\\$FILE/0029_2015_hat%C3%A1rozat.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/f058635124a8c31bc1257be3001b8dc3/$FILE/0029_2015_hat%C3%A1rozat.pdf) 742–773. (A letöltés dátuma: 2018. 01. 15.).

felügyeleti intézkedéseket alkalmazzák, hanem ezek előtt mintegy jogen túli vagy soft law eszközökkel igyekeznek elősegíteni a jogszerű tevékenységet. Ennek egyik eleme, hogy a célvizsgálati ellenőrzések témaköre tárgyában a területi kormányhivatalok rendszeresen jegyzői értekezleteket is szerveznek, ahol az érintett önkormányzatokat előzetesen tájékoztatják az adott évi célvizsgálat szempontjairól, és felhívják a figyelmet arra, hogy milyen problémák lehetnek az adott területen. Ezek jelentősége azért különösen nagy, mert a jogsértések jelentősebb hányada nem szándékosan történik, hanem a gyakorlat hiányából vagy figyelmetlenségből ered, illetve esetleg az adott területen irányadó jogi szabályozás nem kellő ismeretéből. Az értekezők éppen ezek elhárításához nyújthat segítséget, ahol az elhangzott szempontok miatt legtöbbször csak a legenyhébb felügyeleti eszközt, azaz a szakmai segítségnyújtást kell igénybe venni a jogszerűség helyreállításához.

A szakmai segítségnyújtás eredményessége azonban nemcsak általánosságban, hanem konkrét ügyekben is kimutatható. Így a 2013. évi célvizsgálat egyik kiemelt területe a vagyongazdálkodásra vonatkozó rendeletek vizsgálata volt, amelynek körében feltárták, hogy a vagyongazdálkodási szerződéssel rendelkező önkormányzatok jelentős része, csaknem a fele nem megfelelő jogforrási szinten, azaz nem rendelet útján szabályozta a kérdést, vagy amennyiben történt is szabályozás, akkor az nem kellő részletezettségű volt. Így például több helyi önkormányzat nem elkülönítetten tartotta nyilván a törzsvagyont, míg azok az önkormányzatok, ahol az meg is történt, a vagyonkimutatás jelentette a problémát, amely részelemeit tekintve már általában nem mindenben felelt meg a jogszabály előírásainak.¹⁰³

A célvizsgálatok által érintett tárgykörök között jelentős súlyt képviselnek az önkormányzatisággal kapcsolatos, így az ülések megtartásával, a döntéshozatallal vagy a rendeletalkotással összefüggő kérdések, amelyek már az alkotmánybírói vizsgálatok időszakában is jelentős hányadot tettek ki a más ágazati vagy szakterülettel kapcsolatos jogalkotás mellett. E körben merül fel a testületi jegyzőkönyvek tartalmi és formai megfelelősége, valamint az önkormányzati rendeleteket tartalmazó jegyzőkönyvek határidőben történő megküldése a kormányhivatalba. Szintén problémás terület a helyi önkormányzatok által történő feladatellátás, így a fakultatív feladatok vállalásának korlátai, amelyek mindegyikénél vizsgálni kell, hogy a jogszabály által előírt feltételek teljesülnek-e, a rendelkezésre álló anyagi források mellett a feladat egyáltalán vállalható volt-e. Ugyanígy több problémát is magukban rejthetnek a társulási megállapodások, figyelemmel arra is, hogy az MÖtv. az eddigi többszintű és változatos szabályozás helyett már csak a jogi személyiségű társulásokat ismeri, amelynek köszönhetően a korábban kialakult társulásokat az új jogi szabályozáshoz kellett igazítani. Ez utóbbi folyamat a jogi keretek változása miatt sem zajlott zökkenőmentesen. Ilyen módosulás volt például, hogy míg a már létező társuláshoz történő csatlakozásra és kiválásra szigorú időbeli korlátok vonatkoznak, addig az MÖtv. alapján új társulást bármikor létre lehet hozni.

A rendeletalkotással kapcsolatban állandósultan jelentkező probléma a megfelelő előkészítés hiánya, különösen a hatásvizsgálat elmaradása vagy az indoklás készítésének mellőzése. Ugyancsak problémás terület a jogszabályszerkesztés terén a rendelet bevezető részének pontos megfogalmazása, ugyanis ez az a rész, ahol körül kell írni a felhatalmazás

¹⁰³ Beszámoló a Békés Megyei Kormányhivatal 2014. évi tevékenységéről. 7. www.kormanyhivatal.hu/download/d/6f/d1000/2014%20%C3%A9vi%20besz%C3%A1mol%C3%B3%20%28B%C3%89MKH%29.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 15.).

alapját, vagy utalni rá, hogy az önkormányzat a rendeletet törvényi felhatalmazás nélkül, eredeti jogalkotó hatáskörben alkotta meg. E körben ismét csak a közigazgatási büntetőjog körében alkotott rendeletek szolgálhatnak jellemző példaként. Már önmagában a korábbi szabálysértési rendeletek konvertálása is több önkormányzat számára nehézséget okozott, ugyanis a korábbi szabálysértési rendeleteket, helyesen, a törvényi keretszabályozás megváltozása nyomán, hatályon kívül kellett helyezni, és az Mötv.-ben szereplő közösségellenes magatartások szabályozására felhatalmazást adó jogszabályhely alapján ismételten megalkotni. Annak ugyanis jellemzően nem volt akadálya, hogy ugyanazokat a magatartásokat szankcionálja ismételten a helyi önkormányzat, azonban ezt nem lehetett oly módon megoldani, hogy a rendeletben a felhatalmazást egyszerűen kicserélik a bevezető rendelkezések között, és ugyanazt a rendeletet hatályban tartják. E körben a helytelen jogszabályszerkesztési megoldás nem feltétlenül volt a helyi önkormányzatok szándékos magatartására visszavezethető, általában egyszerűbbnek vélték ezt a megoldást alkalmazni, tehát a meglévő szabálysértési rendeletet módosítani, semmint új rendeletet elfogadni.¹⁰⁴ Később a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat nyomán, amely éppen a közösségellenes magatartások megalkotására adott felhatalmazást semmisítette meg, ugyanezt kellett véghez vinni, amikor ezen szankcionáló szabályok jogi alapját ismételten lecserélték, ám immáron a közösségi együttélés szabályozására.

Ugyancsak jogszabályszerkesztést érintő generális probléma a hatálybalépés módjának helyes meghatározása. E körben általában a helyi önkormányzatok elmulasztották a pontos időpontot óra és perc pontossággal meghatározni abban az esetben, ha a kihirdetés napján lépett hatályba a rendelet, holott az irányadó jogi szabályozás alapján ez szükséges. Állandósult problémát okoznak a költségvetési és zárszámadási rendeletek is,¹⁰⁵ ám ezek – mint ahogyan az általános rendeletszerkesztési fogyatékok – jellemzően a területi kormányhivatalok által nyújtott szakmai segítség révén orvosolhatók voltak, és csak meglehetősen kevésszer volt szükség törvényességi felhívás kibocsátására. Ez utóbbi eszközt már inkább a vagyonnal kapcsolatos, illetve szociális tárgykörű rendeletekkel kapcsolatban kellett alkalmazni, ahol a helyi önkormányzatnak érdeke fűződhetett a jogszabály korábban megalkotott formában történő fenntartásához.

A célvizsgálatok mellett lefolytatott ellenőrzések jellemzően az új és aktuális szabályi kötelezettségekhez fűződtek. Ilyenek voltak 2014-ben az épített környezet átalakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény módosítása nyomán bevezetett változások,¹⁰⁶ de a nagyobb önkormányzatok kapcsán a parkolási és várakozási díj rendeletek,

¹⁰⁴ Lásd: *Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-6727/2012. számú ügyben 10.* www.ajbh.hu/documents/10180/.../3451aa85-c2c9-4782-bde8-f3184336663c (A letöltés dátuma: 2017. 03. 20.) és *Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-6877/2013. számú ügyben 21.* www.ajbh.hu/documents/10180/111959/201300687.rtf/1fe44f4a-ee78-402e-9a61-7e5a618b3bd9?version=1.0. (A letöltés dátuma: 2017. 03. 20.).

¹⁰⁵ *Beszámoló a Békés Megyei Kormányhivatal 2013. évi tevékenységéről.* 10. www.kormanyhivatal.hu/download/f/d9/01000/B%C3%A9k%C3%A9s%20Megyei%20Korm%C3%A1nyhivatal%20Besz%C3%A1mol%C3%B3ja%20%282013%29.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 15.).

¹⁰⁶ Lásd például: *Beszámoló a Fejér Megyei Kormányhivatal 2013. évi tevékenységéről.* 12. www.kormanyhivatal.hu/download/e/7d/f0000/besz%C3%A1mol%C3%B3%202012.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 15.).

A törvényességi felügyeleti bírság alkalmazására a már bemutatottak szerint főként adminisztratív jellegű jogsértések adhatnak alapot. A szabályozás alapján egyértelmű, hogy a szankció önmagában azzal is elkerülhető, ha a helyi önkormányzat az eljárási kötelezettségeit teljesíti, ám ennek ellenére is, az utóbbi időszakban már több ízben kiszabtak bírságot, ami azonban így is meglehetősen ritka intézkedés. Így például a Csongrád Megyei Kormányhivatal 2015-ben arról tudott beszámolni, hogy a hatékony megelőzésnek köszönhetően egyetlen esetben sem szabtak ki bírságot,¹¹⁰ de más kormányhivatalok is csak elenyésző számban alkalmazták ezt az eszközt, amelyek, tegyük hozzá, nem is annyira jelentős az anyagi súlya. A beszámolók alapján a Békés Megyei Kormányhivatal 2015-ben két esetben szabott ki bírságot: jegyzőkönyv késedelmes beküldése miatt, illetve az új szabályozás szerint a Nemzeti Jogszabálytár Törvényességi Felügyelet Írásbeli Kapcsolattartás

¹¹⁰ Beszámoló a Csongrád Megyei Kormányhivatal 2015. évi tevékenységéről, 13.

modulján történő feltöltés hiánya okán.¹¹¹ Ugyancsak a felügyeleti típusú, tehát új eszközök között említhető a kinevezés pótlása, amelyet szintén alkalmaztak már.¹¹²

Nem kifejezetten felügyeleti eszköz, de szorosan kapcsolódik annak gyakorlásához a helyi választópolgárokat megillető panaszjog, amely egyes esetekben információszerzést jelent a jogsértés bekövetkezésére, de más esetben a kezelése komoly teher a területi kormányhivatal számára. A panaszok jelentős része a helyi önkormányzatok szervezetével és működésével kapcsolatos kérdéseket érinti meglehetősen változatos tárgykörben. Jellemzően valamely önkormányzati rendelet vagy konkrét intézkedés indukálja a panasz megtételét, de ilyenre adhatnak okot a képviselő-testületi ülés szokatlan történései, az önkormányzat vagyonának vélt vagy valós pazarló felhasználása, valamint a sérelmesnek gondolt vagy diszkriminatív pályázati eljárások. Figyelemmel azonban arra, hogy a panaszjog korlátlan, az is előfordul a beszámolók alapján, hogy a panaszban nem szerepel valamely konkrét jogsértés, hanem kizárólag önmagát a panasz lehetőségét használják ki.¹¹³

5.4. Konklúziók, de lege ferenda javaslatok megfogalmazása

A területi kormányhivatalok beszámolóí alapján egységesen az a következtetés vonható le, hogy a törvényességi felügyelet gyors és hatékony eszköz a jogsértések orvoslására, különös tekintettel a kisebb súlyú jogszabálysértésekre, amelyek a jogsértések jelentős hányadát teszik ki. Ezekben az esetekben a szakmai segítségnyújtás keretében is elvárható a probléma, és mellőzhető az, hogy valamely konkrét felügyeleti intézkedést alkalmazzanak. Különösen hatékonyak mondhatók a már említett célvizsgálatok, amelyek rendszeresen olyan jogsértések kiszűréséhez járulnak hozzá, amelyek ezek nélkül rejtve maradnának. Az előzetes eljárásoknak, szakmai tájékoztatásnak köszönhetően a területi kormányhivatalok által gyakorolt prevenciós tevékenység ugyancsak javul a területi kormányhivatalok és a helyi önkormányzatok közötti szakmai együttműködés révén.¹¹⁴

Bár a törvényességi felügyelet dogmatikailag és ténylegesen is erőteljesebb és hatékonyabb eszközöket kínál, mint az a törvényességi ellenőrzés során igénybe vehető volt, az új rendszer valódi eredményessége mégsem ezen új intézmények rendszeres alkalmazásában kereshető, hanem részben a generális prevenciós tevékenységben, részben pedig a helyi önkormányzatokkal kialakított szoros együttműködésben, amely lehetővé teszi a területi kormányhivatalok számára az előbb említett megelőző eszközök alkalmazását. Ezen intézmények nem mindig jogilag szabályozottak, illetve nem valamely önkormányzatokra előírt törvényi szabályozásban találhatók meg, hanem informális tevékenységek. Ilyen például a kormányhivatal által végzett jogszabályfigyelő tevékenység, amely különösen a kisebb önkormányzatok számára jelenthet jelentős segítséget, ahol nem is feltétlenül alkalmaznak, vagy tudnak alkalmazni, a hivatalban jogi végzettségű személyt. A jogszabályfigyelés ered-

¹¹¹ *Beszámoló a Békés Megyei Kormányhivatal 2015. évi tevékenységéről*, 12.

¹¹² Például Orosháza városánál, ahol a jegyzői tisztség maradt betöltetlen az Mötvt.-ben előírt 6 hónapos határidőig.

¹¹³ MIKULÁSI 2013.

¹¹⁴ Lásd: *Beszámoló a Békés Megyei Kormányhivatal 2013. évi tevékenységéről*, 10–11.; *Beszámoló a Békés Megyei Kormányhivatal 2014. évi tevékenységéről*, 9.; *Beszámoló a Békés Megyei Kormányhivatal 2015. évi tevékenységéről*, 12–13.

ményeit a kormányhivatal körlevelek vagy tájékoztatók által hozza nyilvánosságra és teszi hozzáférhetővé a helyi önkormányzatok számára. Hasonló eredménnyel jár a már említett jegyzői értekezletek szervezése és az egyedi ügyekben tartott szakmai konzultációk vagy az ehhez hasonló személyes egyeztetés lehetősége, ahol szintén mód van az álláspontok közelítésére, a helyi önkormányzat motivációinak tolmácsolására, és amelynek eredményeként hatékonyabb segítség nyújtható a megoldás kereséséhez. A kormányhivatalok honlapján is megtalálható írásbeli szakmai vélemények, szakmai tájékoztatók szintén azt a célt szolgálják, hogy a helyi önkormányzatok önkéntesen járjanak el az esetleges jogszabálysértések kapcsán, illetve lehetőség esetén kerüljék el ezeket a helyzeteket.¹¹⁵

A hatékonyság növeléséhez ugyanakkor egyértelműen hozzájárul a törvényességi felügyeletnek nemcsak a potenciálisan nagyobb eredményt hozó eszközrendszere, de a kidolgozottabb és az eljárást részleteiben meghatározó jogi szabályozás is, amely nemcsak az eszközrendszert írja körül alaposabban, hanem azokat az eljárási szabályokat is, amelyek által azok érvényesíthetők. E körben különös jelentőséggel bírnak az eljárási határidők, amelyek ugyan valóban nagy adminisztratív terhet rónak a helyi önkormányzatokra, ugyanakkor bevett módon segítik elő a felügyeleti tevékenységet és annak gördülékeny lefolytatását.

Bár a fentiek alapján, a felügyelet kapcsán igénybe vehető eszközök számbelileg is bővültek a törvényességi ellenőrzéshez képest, a felügyelet szempontrendszere, azaz a kontroll törvényességi jellege változatlan maradt, így célszerűségi vizsgálat továbbra sem folytatható. Szintén csaknem változatlanul megmaradtak a kivett területek, azonban valamely jogsértés feltárása esetén eljárás kezdeményezhető más szerv előtt abban az esetben is, ha konkrétan az adott ügyben nem tehető intézkedést. Így mód van javaslat megfogalmazására mind az Állami Számvevőszék, mind a Magyar Államkincstár felé, amelyben kezdeményezhető például valamely költségvetési támogatás, vagy annak egy része, visszatartása vagy megvonása, de a jogsértésről tájékoztatható a hatáskörrel rendelkező nyomozó hatóság, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság vagy az alapvető jogok biztosa, de lényegében más szerv eljárásának a kezdeményezéséről van szó akkor is, amikor a területi kormányhivatal, illetve a Kormány a Kúriához vagy az Alkotmánybírósághoz fordul.

Amennyiben összegezzük az elbírálásban részt vevő szervek (Alkotmánybíróság, Kúria) és az indítványozók (alapvető jogok biztosa és területi kormányhivatalok) gyakorlatát, akkor az alábbiakat állapíthatjuk meg. A fent említett ásatthalmi rendelet kiváló alkalom lett volna az Alkotmánybíróság számára, hogy olyan tesztet dolgozzon ki, vagy olyan zsinórmértéket állítson fel, amely a helyi önkormányzatok számára is iránymutatást jelenthetett volna az alapjogok korlátozása kapcsán. Mindez azért is lett volna különösen fontos, mert a közösségi együttélés szabályozása, illetve a jogelőd intézmények közé tartozó 2012 előtti önkormányzati szabálysértések is hagyományosan sok olyan témakört érintettek, amelyek a társadalom tagjainak privát szférájába ütköztek, illetve alapjogokat érintettek. E körben említhető például a kéregetés-koldulás szabályozása, a guberálás ügye, amelyben már születtek döntések, de ilyenek a hajléktalansággal összefüggő más magatartások is. A 2012–2017 közötti alkotmánybíróági döntésekből az vált nyilvánvalóvá, hogy egyrészt az Alkotmánybíróság szabad folyást engedett ezen ügyek szabályozásának, kimondva azt is, hogy nincsen szükség a felhatalmazás pontosítására, mivel az esetleges jogsértések

¹¹⁵ Beszámoló a Fejér Megyei Kormányhivatal 2013. évi tevékenységéről, 13–14. vagy Beszámoló a Csongrád Megyei Kormányhivatal 2015. évi tevékenységéről, 15.

esetről esetre orvosolhatók. Másrészt a konkrétan felmerülő ügyekben igyekezett elkerülni magatartást tanúsítani, és valamely egzakt szempont alapján elbírálni az ügyet, kikerülve az alapjogokkal kapcsolatos tényleges állásfoglalást. Álláspontom szerint az ügyek sokszínűsége és a helyenként valóban abszurd szabályok következtében előbb-utóbb szükség lesz valamely ügy érdemi részleteibe is bocsátkozni. Figyelemmel arra, hogy a közösségi együttélés szabályozása sajátosan alakuló téma terület, amely mintegy *sui generis* módon valósíthatja meg a klasszikus közigazgatási büntetőjogot Magyarországon, azt csak remélni tudom, hogy nem történik meg az Mötv.-ben szereplő felhatalmazás részletezőbb pontosítására, mivel ez a jogintézményt vagy teljesen megszüntetné, vagy a fejlődését teljesen más irányba terelhetné. Egyetértek az Alkotmánybíróság többségi véleményével annyiban, hogy nem prejudikálható egyetlen jogalkotó szerv esetében sem a visszaélésszerű joggyakorlás, így a helyi önkormányzatoknak lehetőséget kell biztosítani arra, hogy a közösségi együttélés szabályait meghatározzák, és adott esetben szankcionálják. Ugyanakkor arra is szükség lenne, hogy a testület pontosabb iránymutatásokat adjon a kereteket illetően, mivel véleményem szerint nem a felhatalmazás pontosítására van szükség, hanem az alkotmányos keretek egyértelmű kijelölésére, amely az alapjogokat és a privát szférát érintően az Alkotmánybíróság feladata.

A Kúria esetében a gyakorlat lényegében az „egyértelmű”, vagy legalábbis a jogforrási hierarchia alapján viszonylag jól eldönthető esetekre korlátozódik. Az Önkormányzati Tanács azokat az ügyeket, amelyekben valamely alkotmányjogi probléma áll fenn, vagy amelyek komplexebb megítélésűek (például magánjogi szabályozás megengedhetőségének kérdése), jellemzően az ügy felfüggesztése mellett az Alkotmánybíróság hatáskörébe utalja. Különösen megfigyelhető volt ez a közösségi együttélést szabályozó rendeletek alkotásának megengedhetősége miatt, de ahogyan a miskolci példa ügyében született Köf.5047/2016/2. határozatnál is látható, még a konkrét döntés után is előfordul olyan kezdeményezés, amely a felhatalmazás ismételt vizsgálatára irányul.

Az Önkormányzati Tanács döntései alapján az is megállapítható, hogy a Kúria általánosságban is az Alkotmánybíróság által korábban kialakított elvek mentén igyekszik tevékenykedni, amely elvet a helyi önkormányzatok által alkotott rendeletek normakontrollja körében is érvényesíti. Az eredményesség és a hatékonyság azonban e tekintetben szorosan összefügg a döntések hatályosulásával, amelynek irányába további lépéseket is szükséges tenni. Az eddigi tapasztalatok alapján ugyanis már több ízben is előfordult, hogy a legfőbb bírósági döntés ellenére a helyi önkormányzat a szabályozást egy újonnan megalkotott rendeletben ismételtelen visszahozta, vagy egészen figyelmen kívül hagyva a döntést, nem vezette át a változásokat, és a Kúria által megsemmisített rendeletet továbbra is hatályosként szerepeltette.¹¹⁶

A jogi helyzet kialakításában jelentős szerepet jelenleg az Alkotmánybíróság mellett az ombudsman játszik, aki elemző indítványaival rámutat egyes kezelést igénylő helyzetekre. Sajnos ezt a szerepkört a területi kormányhivatalok nem vállalják fel, amely tartózkodás több dologra vezethető vissza. Egyrészt a területi kormányhivatalok nagyobb rálátással kizárólag az illetékességi területükön működő helyi önkormányzatokra bírnak, így nem feltétlenül rendelkeznek kellő összehasonlítási alappal az ország területén bekövetkező ügyekre nézve. A szakmai kapcsolataik folytán ugyan szerezhetnek bizonyos információkat,

¹¹⁶ Vö. Kúria Köf.5017/2015/3. határozat. www.lb.hu/onkugy (A letöltés dátuma: 2018. 02. 03.).

azonban mindez nem hasonlítható az ombudsman által végzett munkához, aki kifejezetten az alapjogok szempontjából szemléli az eseményeket, és az egész országra kiterjedő átfogó elemzéseket végezhet. Másrészt, álláspontom szerint, bizonyos kérdésekben még mindig megfigyelhető egyfajta óvatos tartózkodás, mint például a közösségi együttélést szabályozó rendeletek kapcsán. Mindezek alapján kétségtől elvölzölndő az ombudsman tevékenysége, azzal együtt is, hogy konkrétan a közösségi együttélésre vonatkozó felhatalmazás pontosításának kívánalmával magam nem értek egyet.

A fentiekben vázolt tapasztalatok azonban nem jelentik azt, hogy a törvényességi felügyelet rendszerével kapcsolatban ne jelentkezne igény annak tökéletesítésére, illetve ne merülne fel egyes problémák, amelyek részben szervezeti, részben finanszírozási jellegűek, de a működéssel és a feladatellátással kapcsolatban is megjelentek ilyenek. Ezek egy része a helyi önkormányzatok korábbi szabályozási anomáliáira vezethető vissza, azonban az MÖtv. és az ágazati törvények, valamint más, a helyi önkormányzatokra is kihatással bíró jogszabályok viszonylag gyakori módosítása is ilyen hatással bír, különös tekintettel a kisebb lakosságszámú önkormányzatokra, akikre kifejezetten nagy terhet ró a gyakori jogalkotási kényszer.

A kormányhivatalok kapcsán végbement területi integráció, amelynek eredményeként egységes hivatal jött létre, éppen ellenkező hatást gyakorolt a tapasztalatok szerint. Ekként ugyanis a korábban is a törzshivatalhoz tartozó törvényességi felügyeletet gyakorló szervezeti egység intenzívebb kapcsolatba kerülhetett más olyan területekkel, amelyek korábban viszonylagos önállósággal bíró szakigazgatási szervekként működtek. Ennek nyomán például a Hatósági Főosztályok, oktatással foglalkozó osztályok, a Szociális és Gyámhivatal vagy a járási hivatalok is elmélyültebb kapcsolatot építhettek ki a helyi önkormányzatokkal, és bekapcsolódhattak a munkába. Az integráció emellett a jogintézmények fejlesztését is hatékonyabban szolgálja, ugyanis a területi kormányhivatalok a tapasztalataikról és problémáikról rendszeresen beszámolnak a hatáskörrel rendelkező miniszternek, aki a tájékoztatás eredményeként javaslatot tehet a jogszabályi környezet megváltoztatására, így a jogalkalmazás visszacsatolása is közvetlenebbé válik.

A rendelet pótlása mint a leg súlyosabb és egyben a helyi önkormányzatok, és részben az elmélet, által is a leginkább kritizált eszköz, kivételes és elenyészően ritka alkalmazása példázza leginkább azt, hogy az előzetes félelmek nem igazolódtak be, és éppen ellenkező hatás érvényesült: a helyi önkormányzatok és a területi kormányhivatalok közötti szakmai kapcsolat elmélyült, amelynek eredményeképpen egyre kevésbé szükséges az, hogy más, represszív eszközöket alkalmazzanak. Ez utóbbiak használatára legtöbbször akkor van szükség, ha a helyi önkormányzat olyan működési zavarba vagy válságba kerül, amely generális jelleggel akadályozza a jogszabályoknak megfelelő működést, vagy ha olyan, a helyi közösséget alapvető életviszonyaiban érintő kérdéstről van szó, amelynek érvényesítése érdekében a helyi önkormányzatnak mintegy megéri szembe helyezkedni a kormányhivatal álláspontjával, és a javasolt megoldások sem akceptálhatók számára. Az ilyen, viszonylag kivételes eseteket leszámítva azonban általában elégségesnek bizonyulnak a preventív informális eszközök.

A törvényességi ellenőrzés kapcsán keletkezett hazai közigazgatási irodalom áttekintése nyomán megállapítható, hogy az ellenőrzés egyes felügyeleti eszközökkel történő bővítése régóta hangoztatott kíváncalom volt, és a törvényességi felügyelet jobban illeszkedik más európai, kontinentális rendszerű államok gyakorlatához, de még a nemzetközi

egyezmények terminológiájához is, mint az addigi liberális, a helyi önkormányzatok autonómiáját túlbiztosító megoldás.

Az Alaptörvénybe illesztett eszközök egy részét, ha nem is teljesen abban a formában, de a jogirodalom az 1990 után eltelt több mint 20 éves működés alatt folyamatosan hiányolta. Így az aktus pótlása és a döntés felfüggesztésének lehetősége szinte minden időszakban felmerült. Ugyan a jelenlegi szabályozás alapján az aktus pótlása a rendeletekre is kiterjed, megfelelő garanciák mellett még egy ilyen súlyos eszköz is éppen a jogbiztonságot segíti elő, mint ahogyan a gazdasági tárgykörű rendelkezések is a helyi önkormányzatok működőképességének megőrzését szolgálják. Az első és legfontosabb lépéseket a jogalkotó az Alaptörvénybe illesztette, míg a későbbi törvényi szabályozás a további működési hiányosságok kiküszöbölését célozza, mint például a kistelepülések számának csökkentése, vagy a feladatellátás színvonalának javítása. Az új szabályozás az állam számára teremtett olyan gyors és hatékony eszközöket, amelyek segítségével a helyi önkormányzatok korábbi nagyfokú autonómiájából adódó problémák megoldhatók. A törvényességi ellenőrzés csaknem szimmetrikus, információszerzésen alapuló és a beavatkozási, főként a gyors reagálású eszközöket mellőző rendszere mellett az állam ugyanis aligha lehetett képes a felmerülő problémák kezelésére. Hasonló eredménnyel jár a Kúria eljárása is a rendeletek felülvizsgálata, illetve a rendeletalkotás elmulasztása körében.

A törvényességi felügyelet hazai szisztémája ugyan olyan egyedi rendszert valósított meg, amely alapvetően erős felügyeleti eszközökön alapul, amelyek között nemzetközileg is egyedi megoldások találhatók, ezek a korábbi eszközrendszer bővítése mellett és azt kiegészítve épültek be a magyar szabályozásba. A törvényességi felügyelet átfogó értékelését azonban behatárolja, hogy viszonylag kevés idő állt rendelkezésre a bevezetése óta, hiszen az eddig eltelt és lezárt öt év inkább az útkeresés és a tapasztalatszerzés időszaka volt. Ugyanakkor például mind a Kúria, mind más szervek eljárásban is körvonalazódnak már egyes tendenciák a kezdeményezők köre, az ügyek tárgya vagy a döntés tartalma kapcsán.

A felsorolt és jelzett hiátusok ellenére is megállapítható, hogy a törvényességi felügyelet bevezetése előrelépés volt a jó állam megvalósításában. A felügyelet és annak egységes alkalmazása elősegítheti nemcsak a jogalkotás és a jogalkalmazás, de a közszolgáltatások színvonalának javítását és a feladatellátás egységesítését is. Különös érdek fűződik ahhoz, hogy a közigazgatás alrendszerét képező helyi önkormányzatok megfelelő és jogkövető módon vegyenek részt a jogszabályi környezet kialakításában és így az állampolgárok életviszonyainak kialakításában, amely cél sokkal inkább elérhető a törvényességi felügyelet, mint az ellenőrzés által.

Felhasznált irodalom

- BALÁZS István (2016): *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.
- BALÁZS István szerk. (2015): *Magyar Közigazgatási jog. Általános rész*. Debrecen, DUP.
- BARABÁS Zoltán – CSÓKA Gabriella – BEKÉNYI József – SZENDI-STENGER Hajnalka – MAIYALEHNÉ GREGÓCZKI Etelka – PAPP Emese – SZÁMADÓ Róza Zsuzsanna (2017): *Közigazgatási szakvizsga. Önkormányzati igazgatás*. Budapest, Dialóg Campus.
- BARTA Attila (2013): *Területi államigazgatás Magyarországon*. Budapest, Gondolat.
- BARTA Attila (2015): A területi államigazgatást érintő 2015. évi integrációs folyamatok. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. évf. 3. sz. 14–20.
- BEÉR János szerk. (1958): *Magyar államigazgatási jog*. Egyetemi jegyzet. Budapest, ELTE.
- Belügyminisztérium (2011): *Vitaanyag a helyi önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének irányairól*. Elérhető: [www.bm.gov.hu/web/portal.nsf/index/950B8E5B10446B5DC1257298002C6FBC/\\$file/vitaanyag.pdf?OpenElement](http://www.bm.gov.hu/web/portal.nsf/index/950B8E5B10446B5DC1257298002C6FBC/$file/vitaanyag.pdf?OpenElement) (A letöltés dátuma: 2015. 04. 15.)
- Belügyminisztérium Önkormányzati Munkacsoport (2001): A helyi önkormányzati rendszer fejlesztésének fő irányai. In CSEFKÓ Ferenc szerk.: *A magyar önkormányzati rendszer továbbfejlesztése*. Budapest, Magyar Önkormányzati Szövetségek Társulása.
- BERÉNYI Sándor – MARTONY János – SZATMÁRI Lajos (1984): *Magyar államigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, BM Könyvkiadó.
- DONÁTH Róbert (1975): Az irányítás, felügyelet, ellenőrzés, vezetés fogalmak államigazgatástudományi jellegű megközelítése. In DONÁTH Róbert szerk.: *Az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés néhány elvi és gyakorlati kérdése*. Budapest, TISZI. 53–253.
- EGYED István (1929): *Vármegyei önkormányzat*. Budapest, Hornyánszky V. Rt. magy. kir. könyvnyomda.
- ERDEI Ferenc (1962): A termelőszövetkezeti gazdaságok állami irányítása. *Állam és Igazgatás*, 12. évf. 10. sz. 729–745.
- FÁBIÁN Adrián szerk. (2012): *Válogatott európai önkormányzati modellek*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- FAZEKAS Marianna szerk. (2011): *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma: 80 éve jött létre a budapesti jogi karon a Magyar Közigazgatástudományi Intézet: az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán 2011. június 9–10-én rendezett konferencián elhangzott előadások*. Budapest, Gondolat.
- FOGARASI József szerk. (1994): *Az irányítás és felügyelet közigazgatási dilemmái: Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez*. Budapest, Unió.
- FÖLDES Iván (1962): *A termelőszövetkezetek állami irányítása. Kandidátusi értekezés*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- LŐRINCZ Lajos szerk. (2006): *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatási jog*. Budapest, Unió.

- HOFFMAN István (2015): *Gondolatok a 21. századi önkormányzati jog fontosabb intézményeiről és modelljeiről. A nyugati demokráciák és Magyarország szabályozásainak, valamint azok változásainak tükrében.* Budapest, Eötvös.
- HORVÁTH Attila szerk. (2007): *Irányítás, felügyelet, ellenőrzés a közigazgatás működésében. Tankönyv a köztisztviselők továbbképzéséhez.* Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.
- KALTENBACH Jenő (1988): A felügyelet fogalma a jogirodalomban és a jogi szabályozásban. In *Emlékkönyv dr. Meznerics Iván egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára.* Szeged, JATE ÁJTK 120–132.
- KALTENBACH Jenő (1990a): A magyar önkormányzati felügyelet. *Magyar Közigazgatás*, 40. évf. 5. sz. 401–415.
- KALTENBACH Jenő (1990b): A közigazgatási felügyelet kialakulása és fejlődése a XIX. századig. *Jogtudományi Közlöny*, 45. évf. 1. sz. 9–16.
- KALTENBACH Jenő (1990c): Az önkormányzatok feletti központi felügyelet eszközrendszerének nyugat-európai modellje. *Magyar Közigazgatás*, 40. évf. 12. sz. 1073–1098.
- KALTENBACH Jenő (1991): *Az önkormányzati felügyelet.* Szeged, Universum.
- KISS László (2014): *Az önkormányzati rendeletek alkotmánybíróági felülvizsgálatának főbb tapasztalatai.* A Kúrián, 2014 tavaszán rendezett konferencián elhangzott előadás aktualizált változata. Elérhető: www.kozszov.org.hu/dokumentumok/2014konf/Kiss_Laszlo_R.docx (A letöltés dátuma: 2017. 12. 30.)
- LÖRINCZ Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei.* Budapest, HVG-ORAC.
- MADARÁSZ Tibor (1992): *A magyar államigazgatási jog alapjai.* Budapest, Tankönyvkiadó.
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar Közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje.* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- Magyary Zoltán *Közigazgatás-fejlesztési Program.* Elérhető: <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztesi%20program%202012%20A4.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. 12. 30.)
- MIKULÁSI Erzsébet (2013): *A törvényességi felügyelet 2013. évi tapasztalatai Veszprém megyében.* Elérhető: www.kormanyhivatal.hu/download/d/09/d0000/2013_okt%C3%B3ber%2025_el%C5%91ad%C3%A1s.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 03. 16.)
- MOLNÁR Miklós (1994): *Gondolatok a közigazgatás felügyeleti tevékenységének korszerűsítéséről.* In FOGARASI József szerk.: *Az irányítás és felügyelet közigazgatási dilemmái: Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez.* Budapest, Unió. 69–72.
- NAGY Marianna – HOFFMAN István szerk. (2012): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata.* Budapest, HVG-ORAC.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona – TUKA Ágnes – SCHMIDT Andrea – VADÁL Ildikó – KÁKAI László (2011): *Regionalizmus és területi kormányzás.* PTE Bölcsészettudományi Kar Politikai Tanulmányok Tanszék. Elektronikus kiadvány. Elérhető: www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0050_13_regionalizmus/ch06s02.html (A letöltés dátuma: 2018. 06. 29.)
- PATYI András – SZALAY Péter – VARGA Zs. András (2011): *Magyarország alkotmányának szabályozási elvei.* Szakértői változat. *Pázmány Law Working Papers*, 31. sz. Elektronikus kiadvány. Elérhető: <http://plwp.eu/docs/wp/2012/2011-31.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 06. 29.)
- PATYI András (1998): Egyes önkormányzati alapjogok viszonylagossága. *Magyar Közigazgatás*, 48. évf. 9. sz. 522–527.

- PATYI András (2013): Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól. In SZOBOSZLAI – KISS Katalin – DELI Gergely szerk.: *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Győr, Universitas-Győr. 379–395.
- PATYI András (2014): Az önkormányzatok funkcióiról, szerepük szabályozási lehetőségeiről, különös tekintettel a társadalmi felzárkóztatásra. In *Esélyek és lehetőségek a XXI. században: A szociális gazdasági szövetkezeti modelljeinek helye a gazdasági és a társadalmi fejlődésben*. I. kötet. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem. 83–91.
- RÉNYI József (1896): *A helyi önkormányzat és a felette gyakorolt állami felügyelet elve és jogrendszere, különös tekintettel a kormányhatósági felügyeletre*. Budapest, Franklin Társulat Nyomdája.
- SIKET Judit (2017): *A helyi, területi önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon. Történeti és nemzetközi kitekintéssel, figyelemmel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára*. PhD-értekezés. Elektronikus kiadvány. Elérhető: http://doktori.bibl.u-szeged.hu/3950/1/Siket_Judit_ertekezes.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 06. 29.)
- SZABÓ Lajos (1993): Az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének fejlesztése. *Magyar Közigazgatás*, 43. évf. 8. sz. 466–473.
- SZAMEL Lajos (1963): *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- SZATMÁRI Lajos (1961): A bírságolás hatásköri és szervezeti kérdései. *Állam és Igazgatás*, 11. évf. 3. sz. 204–215.
- SZATMÁRI Lajos (1990) [1961]: Bírság a magyar államigazgatásban. In MADARÁSZ Tibor – ifj. SZATMÁRI Lajos szerk.: *A jogi felelősség és szankciórendszer elméleti alapjai*. Budapest, ELTE ÁJK.
- SZENTE Zoltán (2014): Az Európai Önkormányzati Charta végrehajtásának monitoringja az Európa Tanács gyakorlatában. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 1. sz. 24–34.
- SZENTPÉTERI István (1980): Az irányítás (vezetés) és a felügyelet elhatárolásának problémái, különös tekintettel az oktatásügyi igazgatásra. In ANTALFFY György szerk.: *Emlékkönyv dr. Martonyi János egyetemi tanár oktatói működésének 40. és születésének 70. évfordulójára*. Szeged, Fac. Scientiarum Politicarum et Juridicarum Univ. Szegediensis de Attila József Nominatae. 351–370.
- TOMCSÁNYI Móric (1926): *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- TÖRÖK Lajos (1962): Államigazgatási ellenőrzés – államigazgatási felügyelet. *Jogtudományi Közöny*, 17. évf. 2–3. sz. 82–91.

Hivatkozott dokumentumok

- A Kúria elnökének országgyűlési beszámolója a Kúria 2012. évi tevékenységéről a jogegység biztosítása és az önkormányzati normakontroll körében*. Elérhető: http://birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/birosagi_kozlony2013/bk_2013_kulonszam_beszamolo_kuriaec.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 20.)
- A Kúria elnökének országgyűlési beszámolója a Kúria 2013. évi tevékenységéről a jogegység biztosítása és az önkormányzati normakontroll körében*. Elérhető: http://kuria-birosag.hu/sites/default/files/elnok_beszam/b637_a_kuria_elnokenek_orzaggyulesi_beszamoloja_2013_evrol.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 20.)

- A Kúria elnökének országgyűlési beszámolója a Kúria 2014. évi tevékenységéről a jogegység biztosítása és az önkormányzati normakontroll körében.* Elérhető: http://kuria-birosag.hu/sites/default/files/kuria_elnokenek_beszamolaja_2014_evrol.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 20.)
- A Kúria elnökének országgyűlési beszámolója a Kúria 2015. évi tevékenységéről a jogegység biztosítása és az önkormányzati normakontroll körében.* Elérhető: http://kuria-birosag.hu/sites/default/files/elnok_beszam/b_11304_kuria_elnoki_beszamolo_2015_evrol_mellekletekkel.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 20.)
- A Kúria elnökének országgyűlési beszámolója a Kúria 2016. évi tevékenységéről a jogegység biztosítása és az önkormányzati normakontroll körében.* Elérhető: www.parlament.hu/irom40/16325/16325.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 20.)
- A települési önkormányzatokról szóló törvény szabályozási koncepciója (1990). *Magyar Közigazgatás*, 40. évf. 3. sz. 193–217.
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB 8678/2012. számú ügyben.* Elérhető: www.ajbh.hu/documents/10180/1117870/Jelent%C3%A9s+egy+domain+enged%C3%A9lyez%C3%A9si+elj%C3%A1r%C3%A1s%C3%B3+8678_2012/1d2bcec0-314b-4ae2-b141-408966837258;jsessionid=28CE3BAC6DDC9F4086CCE2E848F8928D?version=1.0 (A letöltés dátuma: 2017. 03. 20.)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-6727/2012. számú ügyben.* Elérhető: www.ajbh.hu/documents/10180/.../3451aa85-c2c9-4782-bde8-f3184336663c (A letöltés dátuma: 2017. 03. 20.)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-687/2013. számú ügyben.* Elérhető: www.ajbh.hu/documents/10180/111959/201300687.rtf/1fe44f4a-ee78-402e-9ae1-7e5a618b3bd9?version=1.0. (A letöltés dátuma: 2017. 03. 20.)
- Beszámoló a Békés Megyei Kormányhivatal 2013. évi tevékenységéről.* Elérhető: www.kormanyhivatal.hu/download/f/d9/01000/B%C3%A9k%C3%A9s%20Megyei%20Korm%C3%A1nyhivatal%20Besz%C3%A1mol%C3%B3ja%20%282013%29.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 15.)
- Beszámoló a Békés Megyei Kormányhivatal 2014. évi tevékenységéről.* Elérhető: www.kormanyhivatal.hu/download/d/6f/d1000/2014%20%C3%A9vi%20besz%C3%A1mol%C3%B3%20%28B%C3%89MKH%29.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 15.)
- Beszámoló a Békés Megyei Kormányhivatal 2015. évi tevékenységéről.* Elérhető: www.kormanyhivatal.hu/download/2/bf/62000/2015-%C3%A9vi-besz%C3%A1mol%C3%B3%28B%C3%89MKH%29.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 15.)
- Beszámoló a Csongrád Megyei Kormányhivatal 2015. évi tevékenységéről.* Elérhető: www.kormanyhivatal.hu/download/2/bf/62000/2015-%C3%A9vi-besz%C3%A1mol%C3%B3%28B%C3%89MKH%29.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 15.)
- Beszámoló a Fejér Megyei Kormányhivatal 2013. évi tevékenységéről.* Elérhető: www.kormanyhivatal.hu/download/e/7d/f0000/besz%C3%A1mol%C3%B3%202012.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 15.)