

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELETÉNEK MUNKAMÓDSZEREI ÉS JÓ GYAKORLATAI

Dr. Pál Emese Ph.D.

egyetemi adjunktus, PTE-ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék

A szerző kutatási területe: helyi önkormányzatok

A szerző elérhetősége: [pal.emese@ajk.pte.hu](mailto:p.al.emese@ajk.pte.hu)

DOI: <https://doi.org/10.47272/KIKPhD.2020.1.1>

ÖSSZEFOGLALÓ

A jogállamiság és benne a közigazgatás törvényessége biztosításának fontos elemei a helyi önkormányzatok, valamint szerveik, működésük és döntéshozataluk feletti állami kontroll, amelyben kiemelt szerepe van a fővárosi és megyei kormányhivatalok (a továbbiakban: kormányhivatal) által lefolytatható felügyeleti eljárásnak.

Az európai értelemben vett jogállam demokratikus helyi közigazgatása a törvényeknek alárendelt szabad önkormányzás révén valósul meg.¹ A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX törvény (a továbbiakban: Möt.v.) az Alaptörvényben foglaltakon túl rögzíti, hogy a „Kormány a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter irányításával, a kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.” A törvényességi felügyeletet ellátó szerv a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervének² a fővárosi, megyei Kormányhivatal Hatósági Főosztályának a Törvényességi Felügyeleti Osztálya.³ Sőt a törvény az értelmező rendelkezések között szintén deklarálja, hogy a kormányhivatalon az Möt.v. értelmezésében a helyi önkormányzat törvényességi felügyeletét ellátó fővárosi vagy megyei kormányhivatal értendő.⁴ Jelen tanulmány a kormányhivatali beszámolókból szereplő módszerek és gyakorlatok feltárására vállalkozik.

5

KULCSSZAVAK

Helyi önkormányzatok, jogállam, kormányhivatal, törvényességi felügyelet.

¹ T/4864. sz. törvényjavaslat a helyi önkormányzatokról.

<http://www.parlament.hu/irom39/04864/04864.pdf> (2020.06.02.) 54. o.

² Magyarország Alaptörvénye 17. cikk (3) bek (a továbbiakban: Alaptörvény).

³ A szervezeti struktúra, illetve elnevezés tekintetében két kivétel akad a kormányhivatalok között. Az egyik Budapest Főváros Kormányhivatala, ahol Építésügyi és Örökségvédelmi, Hatósági, Oktatási és Törvényességi Felügyeleti Főosztályon belül található a Törvényességi Felügyeleti Osztály. A másik eltérő megnevezést használó Kormányhivatal a Csongrád Megyei, amelynél a Jogi és Hatósági Főosztály keretei között működő Jogi és Törvényességi Felügyeleti Osztály látja el az önkormányzatok törvényességi kontrolljához, továbbá a Kormányhivatal szervezeti működéséhez kapcsolódó jogi és koordinációs feladatokat.

⁴ Möt.v. 1.§ 2) pont

I. Bevezetés

A jogállam demokratikus helyi közigazgatása a törvényeknek alárendelt szabad önkormányzás révén valósul meg. A helyi önkormányzás a helyi közügyekben önszervező és decentralizált hatalomgyakorlást jelent. A helyi önkormányzás során a választópolgárok helyi közössége demokratikus formában és módon kifejezi, valamint saját helyi önkormányzati szervezete révén megvalósítja a helyi közakaratot.⁵ Az önkormányzati rendszer kialakításakor a demokratikus működés, az önkormányzati autonómia, illetve a kormányzati túlhatalmat megakadályozó garanciák beépítésén volt a hangsúly – a történelmi hátteret megnevezve ez természetszerűen tetszik - a kialakított struktúra már ekkor magában hordozott több olyan ellentmondást (pl. az elaprózott településszerkezet és a széles feladatrendszer közötti feszültség⁶), amely később érthető módon működési zavarokhoz vezetett.

Széleskörű egyetértés volt abban, hogy a reform tehát elkerülhetetlen, amelyet a meglévő értékek megőrzésével és több új elem beillesztésével kell eszközölni, megőrizve a demokratikus jogállam alapelveinek a helyi hatalomgyakorlásban is érvényesülő szabályait.⁷ A 2012 január elsején hatályba lépett Alaptörvény változást hozott a helyi önkormányzatok feletti törvényességi kontroll tekintetében is. Az alkotmányozó hatalom egy új, a centralizáció irányába mutató alapokra helyezte a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve, a kormányhivatal és az önkormányzatok kapcsolatát, mivel a törvényességi ellenőrzés megerősítése, felügyeletté történő alakítása mellett tette a voksát. Az Országgyűlés számára a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat meghatározó sarkalatos törvény elfogadását az alkotmányozó hatalom az Alaptörvény hatálybalépéséig irányozta elő.⁸

Az Alaptörvény a helyi önkormányzatokat továbbra is a közigazgatás integráns részének tekinti⁹, ugyanakkor a helyhatóságok korábban túlságosan szabadnak ítélt mozgásterét szigorúbb keretek közé helyezte.¹⁰

6

⁵ Verebélyi Imre: *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1993. 17. o.

⁶ Ld. erről pl. Csefkó Ferenc: *A helyi önkormányzati rendszer*. Budapest-Pécs, Dialóg-Campus Kiadó, 1997. 98-104. o.

⁷ T/4864. sz. törvényjavaslat: i.m. 53-54. o.

⁸ Alaptörvény 31. cikk (3) bek.

⁹ 55/2009. (V. 6.) AB határozat

¹⁰ Ez a megyei önkormányzatok tekintetében talán túlságosan szigorúra sikerült. A megyék korábban is meglehetősen szerény jogalkotási hatáskörrel rendelkeztek, a fővárosi és megyei kormányhivatalok felállításával hatásköreik pedig egyre inkább szűkültek. Az állami hatáskifejtés erősödése az önkormányzati igazgatás területén a megyék vonatkozásában vált a legintenzívebbé (köszolgáltatások átszervezése, megyei listák eltörlése, vagyonuk, gazdasági társaságaik államra történő átszállása). A megyei önkormányzat jelenleg területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el. [Mötv. 21. § (1) bek.]

A fokozottabb állami kontrollmechanizmus előtérbe helyezése a jogirodalomban vegyes fogadattásra talált. Egyesek szerint az erősödő centrális kontroll nem jelenti a helyi önkormányzatok jogállásának gyengítését¹¹, csupán a súlypont helyeződött át: az autonómia hangsúlyozásáról, az önkormányzatok alapvető funkcióinak kiemelésére. Míg mások a helyi önkormányzati autonómia súlyos csökkenését, az önkormányzatiság formálissá tételét látják, ami visszalépést jelent a (helyi) demokrácia korábbi szintjéhez.¹² A magam részéről úgy vélem, az a féltve őrzés, ahogyan a jogalkotó az Alaptörvény hatályba lépéséig viszonyult az önkormányzatokhoz nem vált a közigazgatás működésének javára. Hazánkban az „önállóság felfogás” többször csupán egyoldalúan az autonómiához való jogként jelent meg. Az a tényező azonban, hogy ebből fakadóan az önkormányzatoknak kötelezettségeik is lehetnek, nem volt kellőképpen hangsúlyozva. E megközelítésen a jogalkotó a szakirodalom oldaláról érkező vélemények nyomására is kétségtelenül változtatni szándékozott és változtatott. Alaptörvényi szintre emelte az önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának következményeire vonatkozó szabályozást és intézményesítette a törvényességi felügyeletet, ugyanis „fel kell(ett) adnia azt az illúziót, amely a helyi önkormányzatnak államon kívüli szerepet tulajdonított.”¹³ Másképpen *Magyary Zoltán* idézve: „Az önkormányzat nem szünteti meg a közigazgatás egységét, sőt egyöntetűségét sem. Csak az állami közigazgatásnak sajátos alakja.”¹⁴

Az Alaptörvény a kormányhivatal vezetőjének felügyeleti jogköréről az általánosabb keretjellegű¹⁵ szabályozási funkcióhoz képest részletesebben szól. Ez ugyancsak vegyes megítélésű a szakértők között. Magyarázható egyrésztől csupán azzal, hogy az új eszközök bevezetése alkotmányos alapokat kívánt¹⁶, másrésztől továbbgondolva, ez is az önkormányzatok etatista felfogását erősítő szándék leképeződése.¹⁷ Egyébiránt a keretjellegű szabályozás elfogadható, s magam is

¹¹ Vö. Patyi András: *Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól*. In: Deli Gergely, Szoboszlai-Kiss Katalin (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Győr, Universitas Nonprofit Kft., 2013. 385. o.

¹² Balázs István: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása. *MTA Law Working Papers*. 2014/3. 2-4. o.

Tilk Péter: A helyi önkormányzatok az Alaptörvényben. *Új Magyar Közigazgatás* 2011/6–7. 21. o.

Jakab András: Miért nem működik jól a magyar jogrend és hogyan javíthatjuk meg?. *MTA Law Working Papers* 2018/1. 14. o.

¹³ Verebelyi Imre: *A tanúsi önkormányzat*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1987. 175. o.

¹⁴ Magyary Zoltán: *Magyar Közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942. 113. o.

¹⁵ Néhány európai ország alkotmánya igen részletező az önkormányzatok tekintetében, példának okáért: Ausztria, Hollandia, Spanyolország. Ld. erről bővebben. Csefkó Ferenc-Sükösd Ferenc: *Az önkormányzatok alkotmányi szabályozásáról*. In: Ádám Antal, Kiss László (Szerk.): *Eltek és intézmények az alkotmányos jogállamban*. Budapest, [Magánkiadás], 1991. 69-82. o.

¹⁶ Balázs István: *Gondolatok a helyi önkormányzatokról szóló T/4864. sz. törvényjavaslatról. Jogi irányítú 2011/4. 3. o.*, Szabó Lajos: Az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének fejlesztése. *Magyar Közigazgatás* 1993/8. 469-473. o.

¹⁷ Ugyanerre a következtetésre jut Pálné Kovács Ilona is: Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010-2013. *MTA Law Working Papers*

osztom e körben Ivancsics Imre nézeteit arról, hogy a Kormánynak kell meghatározni a felügyelet részletszabályait. Mindenképpen helytálló meghivatkozni Csefkó Ferenc és Sükösd Ferenc véleményét is, miszerint egy túlságos részletező alkotmányi szabályozás nem kereteket nyújt, hanem mozgásteret nem hagy, így pedig sérti az önkormányzati önállóságot.¹⁸

Az Möt. az Alaptörvényben foglaltakon túl rögzíti, hogy a „Kormány a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter irányításával, a kormányhivatal úján a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.” A törvényességi felügyeletet ellátó szerv a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervének¹⁹ a fővárosi, megyei Kormányhivatal Hatósági Főosztályának a Törvényességi Felügyeleti Osztálya.²⁰ Sőt a törvény az értelmező rendelkezések között szintén deklarálja, hogy a kormányhivatalon az Möt. értelmezésében a helyi önkormányzat törvényességi felügyeletét ellátó fővárosi vagy megyei kormányhivatal értendő.²¹ Jelen tanulmány a kormányhivatali beszámolókból szereplő módszerek és gyakorlatok feltárására vállalkozik.

II. Kapcsolattartás²²

Kiemelt munkamódszernak tekinthető a polgármesterekkel és a hivatali ügyintézőkkel való rendszeres kapcsolattartás, a területfelelősi jegyzői, valamint személyes konzultációk az önkormányzati vezetőkkel. Az elmúlt évek tapasztalatai alapján megállapítható, hogy ez utóbbi a prevenció hatékony eszköze, illetőleg a javaslat megtételének, információ kérésének a színtere is lett.

https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalyp/2014_02_Palne_Kovacs_Ilona.pdf (2020.06.08.) 6. o.

¹⁸ Csefkó Ferenc-Sükösd Ferenc: i.m. 73. o. Az önkormányzatok alkotmányban történő szabályozásának részletességével kapcsolatosan éles ellentét van Bragyova András és Fürcht Pál felfogása között. Előbbi álláspontja szerint, hiba lenne az önkormányzatokról túl sokat és túl részletesen szólni az Alkotmányban, és csupán azoknak az alapvető elveknek a kimondására kellene szorítkoznia, amelyek függetlenek attól, hogy éppen milyen önkormányzati igazgatási rendszer kíván bevezetni a törvényhozó. Míg utóbbi szerint e tétel elfogadása a jogállam tartópillérét szolgáltatná ki a mindenkori kormánynak. Ld. Bragyova András: *Egy új alkotmány koncepciója*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1995. és Fürcht Pál: *Az új Alkotmány önkormányzati normáihoz*. Magyar Közigazgatás 1995/1 6. sz. 330. o.

¹⁹ Alaptörvény 17. cikk (3) bek.

²⁰ A szervezeti struktúra, illetve elnevezés tekintetében két kivétel akad a kormányhivatalok között. Az egyik Budapest Főváros Kormányhivatala, ahol Építésügyi és Örökségvédelmi, Hatósági, Oktatási és Törvényességi Felügyeleti Főosztályon belül található a Törvényességi Felügyeleti Osztály. A másik eltérő megnevezést használó Kormányhivatal a Csongrád Megyei, amelynél a Jogi és Hatósági Főosztály keretei között működő Jogi és Törvényességi Felügyeleti Osztály látja el az önkormányzatok törvényességi kontrolljához, továbbá a Kormányhivatal szervezeti működéséhez kapcsolódó jogi és koordinációs feladatokat.

²¹ Möt. 1.§ 2) pont

²² A törvényességi felügyeleti eljárásban történő kapcsolattartást veszem górcső alá, de az önkormányzatokkal való speciális kapcsolattartást ír elő a Möt. 32.§ (2) bekezdés j) pont és a 2011. évi CLXXIX. törvény, a nemzetiségek jogairól (a továbbiakban: Njt.v.) 101. § (1) bekezdés e) pont képviselő képzésére vonatkozó rendelkezése.

A konfliktuskezelés gyakran alkalmazott módja az egyeztető tárgyalás, amely vagy a helyszínen, vagy igény szerint a kormányhivatalban zajlik. Ennek érdekében a kormányhivatal munkatársai rendszeresen részt vesznek testületi üléseken, ahol szakmai iránymutatással igyekeznek a jogszerű működés kereteiről tájékoztatást adni és biztosítani a testületeken belüli konfliktusok feloldását az önkormányzat alkotmányos működésének biztosítása érdekében. 2016. június 2. napjától hatályban lévő kormány megbízotti írásbeli utasításnak megfelelően, a törvényességi felügyeleti szakügyintézők kötelesek részt venni a járási hivatal székhelye szerinti települési önkormányzatok valamennyi képviselő-testületi ülésén, az illetékes járási hivatalvezetőkkel együtt. Emellett több kormányhivatal az önkormányzati tisztviselők részére folyamatos, soron kívüli és közvetlen konzultációs lehetőséget biztosít. Ez megnyilvánulhat telefonon, elektronikus levelezés formájában és személyes megbeszéléseken keresztül.

Bács-Kiskun megyében a szakmai anyagok, figyelemfelhívások gyakori módja a valamennyi vagy az érintett önkormányzatok, nemzetiségi önkormányzatok részére elektronikusan kiküldött körlevél. A tárgyköröket az aktuális feladatok, ill. a telefonon több hivatalból, önkormányzattól érkezett kérdések határozták meg.

Baranya megyében a Kormányhivatal honlapján működtetett elektronikus felületen, a Közigazgatási Elektronikus Dokumentumtár (KED) rendszeren keresztül kerülnek kiértesítésre a jegyzők, az önkormányzatok a jogszabályi változásokról, szakmai segítségnyújtásként egy-egy jogszabály-értelmezésről. Itt történik az adatszolgáltatás kérése és a tájékoztatás is. A KED rendszer jól működő, bejaratott informatikai felület az önkormányzatokkal való kapcsolattartásra, különösen akkor, ha valamennyi önkormányzatot rövid úton kell elérni, illetve tájékoztatni.

A törvényességi felügyeleti munka a legtöbb kormányhivatalban referensi, még hozzá területfelelősi (Baranyában járási területi referensi rendszerben), illetve szakreferensi (Zala megye) vagy ágazati referensi (Győr-Moson-Sopron megye) rendszerben működik, a fővárosban pedig minden fővárosi kerületi önkormányzatnak állandó ügyintézője van a kormányhivatalban.

Ez az osztott funkció biztosítja, hogy egyrészt egy-egy szakreferens a szakmai területén mélyebb ismeretek birtokában nyújthasson gyors és magas színvonalú tájékoztatást konkrét problémák esetén akár munkatársainak is, az egyes témákhoz kapcsolódó hatályos joganyag, AB határozatok, és a Kúria határozatainak részletesebb feldolgozását, elemzését, vizsgálati szempontrendszerek kidolgozását követően. Másrészt a területi referensi beosztásnak megfelelően az érintett kormánytisztviselő sokkal több és szerteágazóbb információval rendelkezik a hozzá tartozó településekről.

Nem elhanyagolható tényező az sem, hogy a törvényességi felügyeletet ellátó szervek (elsősorban a szomszédos megyék) is állandó kapcsolat tartanak fenn egymással. Véleményem szerint e kölcsönös szakmai egyeztetés hasznosnak

bizonyulhat minden érintett számára valamennyi önkormányzatot érintő vagy egyedi ügyben. Sőt akár alkalmas lehet olyan közös állásfoglalások kibocsátására is, amelyek a jövőben mintegy precedensértékkel bírhatnak a hasonló jogsértések kezelése tekintetében.

A kormányhivatali javaslattétel esetén az írásbeli kapcsolattartás - jogszabályban meghatározott informatikai rendszerbe történő feltöltés útján, míg információkérés és a szakmai segítségnyújtás során az írásbeli kapcsolattartás papír alapon, elektronikus úton vagy az informatikai rendszerbe történő feltöltéssel. Ez utóbbi két esetben, de kizárólag ebben, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 112/2012. (VI.26.) Korm.rendelet (a továbbiakban: Vhr.) lehetőséget biztosít személyesen, hangkapcsolatot biztosító elektronikus eszközzel, elektronikus levelezés vagy rövid szöveges üzenet formájában történő kommunikációra is.²³ Amennyiben az információkérésnek az érintett nem tesz eleget, úgy kerül sor a felügyeleti eszközök –elsőként a törvényességi felhívás- alkalmazására. Ugyanakkor, és ez nagyrészt egységes képet mutat a vonatkozó hivatali gyakorlatban, ha a szóbeli megkeresésre nem érkezik reakció, úgy a referensek még felhívás kibocsátása előtt megkísérik a papír alapú vagy írásbelinek minősülő elektronikus úton történő kapcsolatfelvételt.

A 2014. évtől a kapcsolattartás fő formája az NJT Törvényességi Felügyelet Írásbeli Kapcsolattartási modulja, amely biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter, a kormányhivatal, valamint a helyi önkormányzat közötti, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletével összefüggő írásbeli kapcsolattartást.²⁴

A Nemzeti Jogszabálytár (a továbbiakban: NJT) honlapjára az önkormányzatok 2013. július 1-je óta töltik fel a rendeleteiket, és bár a rendszer gyorsabb és közvetlenebb kapcsolatot biztosít, valamint a jegyzők számára jelentős könnyebbséget jelent a jegyzőkönyvek e felületen történő megküldése, továbbá az írásbeli kommunikációt – így a törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatását – is jelentősen meggyorsította (pl. Győr-Moson-Sopron megyében), hiányosságok a 2017. évig előfordulnak.

Több hivatal jelezte, hogy a felület működtetése a jegyzők, önkormányzati hivatalok részéről problémásnak tekinthető, és emiatt jelentős adminisztrációs teher hárul a törvényességi felügyelet munkatársaira. Ezzel szemben a Fővárosi Kormányhivatal beszámolójából az derül ki, hogy a felület használatát az önkormányzatok elsajátították, mindennapi munkájukba beépítették a jegyzőkönyvek és rendeletek tekintetében, ám a szakmai segítségnyújtás iránti megkereséseiket az NJT felületén és papír alapon, postai úton is felterjesztik. A jegyzőkönyvek felterjesztése tekintetében ugyan egyértelmű javulás mutatható ki több megyében (Baranya, Csongrád, Vas megye) a rendeletek publikálása általában

²³ Vhr. 5. § (1)-(5) bek.

²⁴ 338/2011. (XII.29.) Korm.rendelet a Nemzeti Jogszabálytárról 8/A. § Az NJT felületén történik különböző körlevelek, tájékoztatók kiküldése és az OSAP adatszolgáltatás is.

késéssel, de több esetben jelentős határidő-túllépéssel történik. A jegyzők jellemzően nem tudják tartani a jogszabályban előírt rövid határidőt.²⁵

Gyakori hibák:

- a törvényességi felügyeleti intézkedésre nyújtott válaszok NJT. felületére történő feltöltésének elmaradása;²⁶
- ugyanazon ügyhöz tartozó „események” külön bejegyzésként történő rögzítése a rendszerbe és az ügyek összekapcsolása nem történt meg;
- a kormányhivatal által kezdeményezett ügyet az önkormányzat nem nyitotta meg határidőn belül;
- a feltöltött testületi dokumentumok tekintetében az ügy megnevezésében nem szerepel más ügytől elkülöníthető megjelölés;
- az önkormányzat nem aláírt, bélyegzővel ellátott, szkennelt dokumentumot csatolt fel vagy a dokumentum ugyan aláírt, de a hitelessége kérdéses;
- a módosító rendeletek esetén a módosítás önálló közzétételének hiánya.

E hiányosságoknak, illetve problémáknak a kiküszöbölését a hivatalok igyekeznek elősegíteni. Bács-Kiskun megyében például a törvényességi felhívásokban technikai tájékoztatást vezettek be a modul használatáról, a felületen történő válaszadásról, ill. a várt intézkedés megtételének módjáról. Ez több önkormányzat esetében elősegítette a megfelelő használatot. Jász-Nagykun-Szolnok megyében 2014-ben megyei szakmai nap került megszervezésre a rendszer bevezetésével és használatával kapcsolatban.

A jegyzőkönyv-küldésen, valamint a kormányhivatal részéről alkalmazott törvényességi felügyeleti eszközök továbbításán kívül a kapcsolattartás egyéb formái még nem teljes mértékben tevődtek át az elektronikus felületre. Az NJT rendszeren keresztüli kapcsolattartás hatékonyságának növelését a hivatalok a rendszer folyamatban levő fejlesztésétől várják. Ennek érdekében több alkalommal is eljuttatták javaslataikat az üzemeltetőhöz. 2017-ben több hivatal is a modul negatívumaként említette meg, hogy az nem alkalmas adatok gyűjtésére, statisztika készítésére, továbbá a kötelező önkormányzati feladatok teljesítéséről, vagy annak elmulasztásáról szóló adatok összesítésére. Éppen ezért szorgalmazzák a beérkezett iratokat, jegyzőkönyveket rendszerező, az adatgyűjtést elősegítő funkciók életre hívását.

²⁵ Baranya, Bács-Kiskun, Békés Csongrád megyében a 2017. évi OSAP statisztika alapján megállapítható volt, hogy az alkotott rendeletek és az Njt. rendszerben feltöltött rendeletek száma lényeges eltérést mutat.

²⁶ Bár dolgozatomban nem vizsgálom a nemzetiségi önkormányzatokat, annyit mégis megjegyeznék, hogy a legtöbb hiányosság az ő részükről tapasztalható, különösen igaz ez Baranya megyében, ahol a 2014. évi választásokon a 13 nemzetiségből 9 önkormányzatot.

III. Információkérés és javaslatétel

A Mötv.-ben nevesített információkérési jog megegyezik az ellenőrzési jogviszony tartalmával, amely – mint ahogy e dolgozatban már kifejtésre került – nem más, mint információk szerzése az ellenőrzött szerv tevékenységéről: „a kormányhivatal a helyi önkormányzat feladat-és hatáskörébe tartozóan az érintettől információt, adatot kérhet, konzultációt kezdeményezhet, amelyeknek az érintett a megadott határidőn belül köteles eleget tenni.”²⁷ Ezt a Vhr. 4.§ (1) bekezdése annyiban egészíti ki, miszerint az információkérés magába foglalja az iratbetekintési jogot is. Ez azért kardinális kérdés, mert egy ügy megítélésakor a törvényességi referensnek nem csupán a jegyzőkönyvre, vagy – a jelenlegi szabályozás szerint - annak részeként az előterjesztésre, hanem a döntéshozatal megelőző egyéb iratokra is szüksége lehet.²⁸ Az információkeresésre irányuló megkeresés önkormányzat általi negligálásának komoly következmény van, a törvény erre az esetre felügyeleti bírságot helyez kilátásba.

A javaslat jogintézménye új rendelkezés a törvényben, amely nem „klasszikus felügyeleti eszköz”, mivel itt nem konkrét jogszabálysértésre hívja fel a kormányhivatal az érintett figyelmét, hanem a működés körében tapasztalt olyan gyakorlatra, amely jogsértéshez vezethet.²⁹ A javaslatot a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a társulási tanács a soron következő ülésen, ha a megkeresés más határidőt nem tartalmaz, köteles megtárgyalni és arról döntést hozni. Nem köteles azt elfogadni, de az elutasítás indokait 8 napon belül közölnie kell a hivatallal.

Érdekességként megemlíthető Bács-Kiskun megyéből a jegyzőkönyv alakiségához kapcsolódó helytelen gyakorlat megszüntetésére (névbélyegző használata), a testületi határozat végrehajthatatlan, pongyola megfogalmazása miatt a témakör újratárgyalására és egyértelmű döntés meghozatalára tett törvényességi javaslat.

A törvényességi felhívásokat több esetben javaslat, illetve információkérés előzi meg, amelynek hatására – általánosságban elmondható - hogy az önkormányzat saját hatáskörében megszünteti a jogszabálysértést. Ebből következően több hivatal gyakorlatában is csökkenő tendenciát mutat a felhívások száma.

²⁷ Mötv. 133. § (1) bek.

²⁸ A kormányhivatali gyakorlat korábban is ezt a rendszert követte, vagyis az iratbetekintést is az információkérés részének tekintették.

²⁹ Nagy Marianna – Hoffmann István (Szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC Kiadó, 2016. 545.o.

IV. Szakmai segítségnyújtás

A szakmai segítségnyújtás eszköze (amelyet 1994-től az Ötv. is nevesített) a német jogdogmatikában megjelenő és a Möt.v. koncepciójában is fellelhető együttműködő felügyelet érvényesülését szolgálja. E modellben a törvényesség megtartását a represszív és a megelőző felügyelet eszközök együttes alkalmazása hivatott biztosítani.³⁰ A kormányhivatal szakmai segítséget nyújt az érintett részére az általa alkalmazandó jogszabályok tartalmával összefüggésben az érintett jogszerű működése céljából. A Möt.v., hatályba lépésekor a szakmai segítségnyújtást még törvényességi felügyeleti eszközként definiálta. 2015. január elsejével e szakaszt hatályon kívül helyezve a jogalkotó megerősítette a törvényességi felügyelet segítő, támogató jellegét, s a szakmai segítségnyújtásra „törvényességi felügyeleti eljárás megindítása nélkül is szükség lehet.”³¹ Ettől némiképp eltér *Árva Zsuzsanna*, aki a törvényességi felügyelet „legenyhébb eszközének” nevezi a szakmai segítségnyújtást.³²

A törvényességi ellenőrzés szünetelésének idején – a várttal ellentétben – nem nőtt az önkormányzatok részéről a szakmai segítségnyújtás iránti igény. A hivatalok ekkor gyakran választották azt a megoldást, hogy jogszabálysértés észlelés esetén, de a segítségnyújtás iránti kérelem hiányában, jeleztek a jegyzőnek, hogy az az önkormányzat nevében kérje a segítségnyújtást. (Nyilván ez olyan törvényt sértés esetén, amelyhez a jegyző is „hozzájárul” nem volt eredményesen járható út).³³

A szakmai segítségnyújtás természetesen a törvényességi felügyeleti jogkörön belüli jogszabályok értelmezésére terjed ki, nem általánosságban az egész jogrendszerre. A Möt.v. testületként működő szerveket is feljogosít a segítségnyújtás kérésére, de azt minden esetben meg kell előznie egy testületi döntésnek. Ezt azért fontos hangsúlyozni, mert a képviselők egyéni segítségnyújtásra nem jogosultak, ugyanakkor a hivatalok sokszor ún. jogi állásfoglalást adnak ki a képviselők számára. E gyakorlat aggályos, hiszen a jogi állásfoglalás tartalmát tekintve szakmai segítségnyújtásként fogható fel, mivel az önkormányzati képviselők által alkalmazott jogszabályok tartalmával összefüggésben kerül kiadásra. Márpedig az önkormányzati képviselő kvázi jogalkalmazóként való elismerése a segítségnyújtásra vonatkozó szabályok nyelvtani és logikai értelmezésének is ellentmond.³⁴A helyzetet némiképp

³⁰ Uo. 540.o.

³¹ Uo. 546.o

³² Vö. *Árva Zsuzsanna: A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet tapasztalatai.* In: *Árva Zsuzsanna, Szikora Veronika (Szerk.): Jogtudomány a jogfejlődés szolgálatában: Szemelvények a modern jogi kutatások köréből.* Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Debrecen, 2017. 19. o.

³³ Vö. *Bérecsi Ferenc: A törvényességi ellenőrzés hiányának hatásai.* In: *Fábián Adrián (Szerk.): A jegyző helye és szerepe a magyar közigazgatásban.* Pécs, A „Jövő Közigazgatásáért” Alapítvány, 2010. 11. o.

³⁴ Vö. Nagy – Hoffmann (Szerk.): i.m. 546.o.

javíthatná, ha Vhr. a szakmai segítségnyújtásról, annak kötelező tartalmi elemeiről, határidejéről részletesen szólna.

A hivatalokban a szakmai segítségnyújtás preventív módszere tipikusan a szakmai értekezletek tartása, valamint a szakmai anyagok, kiadványok készítése, a kormányhivatal honlapján történő közzététele. A hivatalok által szervezett rendezvények témája a 2013. évben a rezsicsökkentéssel kapcsolatos teendők, 2014. évben a helyhatósági választások, az azt követő feladatellátás és az összeférhetetlenségi és méltatlansági esetek.

A 2012-2013-as évhez képest jelentősen nőtt (Baranya megyében pl. 80%-kal) a szakmai állásfoglalások iránti igény a rendelet-tervezetek, különösen az SzMSz szabályozásának előzetes kontrollja érdekében, valamint az adósságot keletkeztető ügyletek szakmai véleményezésére. Az egyedi szakmai segítségnyújtások tipikusan a Mötv., az Njtv., az Áht. és a nemzeti vagyontörvény egyes rendelkezéseinek értelmezéséhez, alkalmazásához kapcsolódnak. Jellemzően a legnagyobb igény a szóbeli, illetve az azonnali szakmai konzultációra van.

Szeretném felhívni a figyelmet egy olyan megoldásra, amellyel a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal gyakorlatában találkoztam. Ennek lényege, hogy a hivatal 2017-ben elindította az online Önkormányzati Helpdesk felületét a szakmai tájékoztatás érdekében, amelyen naprakész, egységes, nyilvános formában teszi közzé a kormányhivatal részéről az önkormányzatoknak kiadott tájékoztatásokat (függetlenül attól, hogy az a kormányhivatal mely szervezeti egységétől származik), valamint a jegyzők egyes kérdéseire adott, közérdeklődésre is számot tartó általánosított válaszokat.

A felügyeleti munka jelentős része még mindig preventív jellegű, ez tekinthető a leghatásosabb eszköznek. A beszámolókból levonható következtetésem, hogy a törvényességi felügyeleti munka során alapvető szerepe van az együttműködésnek. Az együttműködésben részt vevő szervek, szervezeti egységek, valamint az együttműködés módja a tárgykör és az időtényező függvénye.³⁵ A szakmai egyeztetések a legtöbb esetben eredményesek, a felvetett problémák közös átbeszélése segít az álláspontok közelítésében, megoldásában, továbbá alkalmat biztosít nemcsak a tények, hanem a tervek, lehetőségek kölcsönös megismerésére.

V. Összegzés

A helyi önkormányzatok állami felügyeletének elsődleges célja – hívja fel a figyelmet *Ivanics Imre* és *Fábián Adrián* - a törvényes önkormányzati működés biztosítása. Az állami szerveknek elő kell segíteniük az önkormányzatok feladatainak az ellátását, miközben arra törekcszenek, hogy érvényre juttassák a közigazgatás törvényességének alkotmányos alapelvét is. E megközelítésben pedig

³⁵ A Baranya Megyei Kormányhivatal 2017. évi beszámolója, Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal 2017. évi beszámolója

a Tamás András által kifejtett bizalmi viszony, amelynek alapvetően kellene jellemezni a központi és önkormányzati szervek közötti kapcsolatot, még inkább felértékelődik. A jogalkotó az Alaptörvény megalkotásakor a törvényességi ellenőrzés-felügyelet dilemmájával kapcsolatosan úgy foglalt tehát állást, hogy a törvénysértés haladéktalan orvoslásához fűződő érdek megelőzi az önkormányzati autonómia védelméhez fűződő érdeket.

A kormányhivatali beszámolókból kitűnik, hogy a törvényességi referenseknek egyre több időt és energiát kell fordítaniuk ezeknek a - polgármester-képviselő-testület, polgármester-alpolgármester, polgármester-képviselő testület-jegyző között fennálló - személyes konfliktusoknak a rendezésére, amelyek nem is minden esetben oldhatók fel. Az érintettek olyan intézkedéseket várnak a kormányhivaltól, hogy „váltsa le” a polgármestert, oszlassa fel a testületet, holott a jelzett problémák, a vélt vagy valós sérelmek ilyen súlyú lépéseket egyáltalán nem indokolnak.

A felügyeleti tevékenység elemzése alapján megállapítható, hogy az önkormányzatok, a képviselő-testületek és szerveik működésének jogszerűsége javuló tendenciát tükröz. A korábbi évek felügyeleti tevékenysége, intézkedései pozitív hatást gyakoroltak az önkormányzatok működésére. Az olyan felügyeleti eszközök bevezetésével, mint az aktuspótlás és a felügyeleti bírság Magyarország azon európai államokhoz csatlakozik, amelyek szigorúbban ellenőrzik önkormányzataikat.

A törvényességi felügyelet eszközei megfontolt megválasztásának, a felhívások megalapozottságának, illetve a területi referensek által szóban, illetve telefon útján nyújtott szakmai segítségnek köszönhetően a felhívásra tett intézkedések jogszerűek és hatékonyak voltak.

Mindazonáltal tartok attól, hogy a helyi önkormányzati közigazgatás egyre kevésbé tényező az állami, társadalmi megítélésben. *Szamel Lajos* szavai talán ma is helytállóan tekinthetők: „*Az önkormányzatok a polgári demokráciának egyik, pusztán a formájával is hatékony biztosítója. A jogi szabályozás és a gyakorlat azonban rendszerint felügyeletnek nevezi azt a funkciót, amely valójában már döntően irányítás, s nemcsak a zavaró jelenségek észlelése és azok kiküszöbölése végett kifejtett beavatkozás a „felügyelt” szerv életébe. Márpedig – egyéb tényezők együtthatásával – könnyen vezethet az önkormányzatok tartalom nélküli üres formákká alakításához. Ekként pedig könnyen a központi kormányzat „demokratikus függelékévé” torzíthatók, elég, ha a két világháború közötti „önkormányzati rendszer” emlékeit felidézjük.*³⁶

³⁶ Vö. Szamel Lajos: *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái*. Budapest, KJK Kerszöv., 1963. 183.o.