

Szakdolgozat

Készítette: Szalóki István

**DEBRECEN
2014**

Szalóki István

Szakedolgozat

Debrecen, 2014

A helyi önkormányzatok felügyeleti rendszere

Alcím: A törvényességi felügyelet jogintézményének elemzése

Jogász szak, nappali tagozat

Konzulens: **Dr. Balázs István** egyetemi docens, tanszékvezető

Közigazgatási Jogi Tanszék

Tartalomjegyzék

I. Bevezetés: a kutatási téma megjelölése, problémafelvetés, hipotézisek kifejtése és a kutatásmenete	4
II. Elméleti megalapozás:	8
a) A hatalmi ágak megosztása és az önkormányzati autonómia kapcsolata	8
b) Az irányítás, felügyelet és ellenőrzés fogalma, eszközei és nemzetközi minták a felügyeleti eszközök kapcsán	10
III. Történeti Fejlődés	18
a) Az 1848-'49-es forradalom és szabadságharctól az 1861. évi osztrák-magyar kiegyezésig	18
b) Kiegyezéstől a II. világháború végéig	19
c) Az 1949-1990 közötti időszak, azaz az önkormányzatiság szünetelése	25
d) A rendszerváltástól napjainkig, azaz a demokratikus út első 20 évének tapasztalatai	26
IV. A Helyi Önkormányzatok Európai Kartája és a nemzetközi tendenciák	28
V. Törvényességi felügyelet és ellenőrzés intézményének összevetése:	33
VI. Törvényességi felügyelet célja, magyar szabályozása és a gyakorlati megvalósulása, pozitív és negatív tapasztalatok	35
a) <i>A törvényességi felügyelet jogintézményének jogi alapja, célja és általános szabályozása</i>	35
b) <i>Törvényességi felügyelet intézményének részlet szabályai a 119/2012. (VI.26.) Korm. r. alapján, s ezzel kapcsolatos lehetséges szabályozatlanságok, jövőbeli aggályok</i>	37
1. <i>A törvényességi felügyeleti eljárás vizsgálati szakasza</i>	37
2. <i>Törvényességi felügyeleti eljárás intézkedési szakasza:</i>	37
3. <i>Információkérési és javaslattételi jogról, valamint a kapcsolattartás és határidő számítás:</i>	40
4. <i>Törvényességi felhívás:</i>	41
5. <i>A képviselő testület ülésének összehívása:</i>	43
6. <i>Az helyi önkormányzati rendelet AB és Kúria általi felülvizsgálatának kezdeményezése:</i>	44
7. <i>Az önkormányzati határozat elleni bírósági eljárás kezdeményezésének joga:</i>	45
8. <i>A helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztása és pótlása (rendeletpótlás):</i>	45
9. <i>Törvényességi felügyeleti bírság megállapítása:</i>	48

10. A képviselő testület felosztatásának kezdeményezése és a központi költségvetésből járó támogatás meghatározott részét érintő visszavonásának kezdeményezése:.....	49
c) A törvényességi felügyelet gyakorlati szempontból (2012-2013)	50
VII. Véggövetkeztetések a törvényességi felügyelettel kapcsolatban:.....	52
VIII. Jegyzetek.....	55
a) Felhasznált Irodalom:.....	55
b) Hivatkozott Jogszabályok:.....	56
c) Internetes forrás:	56
IX. Melléklet	57

I. Bevezetés: a kutatási téma megjelölése, problémafelvetés, hipotézisek kifejtése és a kutatásmenete



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

Fontos viszont megemlíteni, hogy Magyarországon a civil közigazgatás e két alrendszere között számtalan és sokszínű kapcsolat, kontaktus van, amelyek egyik fontos területének tekinthetjük a törvényességi felügyelet kérdéskörét. A magyar rendszer sajátossága, hogy e kétpólusosság nem egy folyamatos történelmi fejlődés eredményeként alakult ki, hanem a rendszerváltás sajátossága, emellett még a két alrendszer közötti normatív kapcsolatot is (mind a törvényességi ellenőrzés, mind a törvényességi felügyelet tekintetében) sajátos magyar szabályozással rendezik. E gyors és hirtelen váltás oka, hogy Magyarország, mint a volt Szovjetunióval szövetséges szocialista népköztársaság, eredetileg egyetlen alá-főle rendeleetségi viszonyal rendelkező végrehajtó hatalmi ággal bírt, amely központi – területi, illetve helyi tanácsokra oszlott. Ennek megfelelően nem volt idő arra, hogy a rendszerváltást követően hosszabb idő alatt egy folyamatos jogfejlődés eredményeként alakuljon ki a demokratikus jogállam önkormányzati ága, hanem egy előre megtervezett, gyors és szándékos jogalkotási folyamat miatt pár év alatt kellett létrehozni a nyugati államokéhoz hasonló közigazgatási modellt. Így a két alrendszer között, a neoliberális államfejlődést jellemző jogalkotói felfogás, valamint a szocialista államfejlődés negatív tapasztalatai következtében egy szándékosan „laza” kapcsolat alakult ki a törvényességi ellenőrzés tekintetében, ám ez a felfogás 2012. év elején megváltozott, amely változás vizsgálata képezi kutatási témámat a törvényességi felügyelet jogintézményének tekintetében.

Véleményem szerint jelen év változásait nem tekinthetjük rutinszerűnek, mivel az önkormányzati autonómiát is érintő változásokról beszélhetünk. A változás lényege abban ragadható meg, hogy megváltozott az önkormányzatok jogi szabályozásának köre az új Möt. és az Alaptörvény rendelkezései alapján. A változás abban áll, hogy az állam a rendszerváltástól 2011. év végéig az önkormányzatokról, mint önálló államhatalmi ágról beszélt. E

gondolkodásmód végső soron a régi Alkotmányunk a helyi önkormányzáshoz való kollektív jogról alkotott rendelkezés eltérő jogértelmezései miatt alakult ki. A régi alkotmányunk 42.§ e jogról a következőképpen rendelkezett: *„A község, város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.”* E megfogalmazáshoz kapcsolódtak olyan államhatalmi ágak megosztásával kapcsolatos elméletek, hogy a helyi önkormányzatok valójában egy kvázi önálló hatalmi ágnek tekinthetők. Ezt a '90-es években uralkodó jogalkotói felfogás is alátámasztotta, hiszen azon túl, hogy túlzottan nagy szabadságot biztosított az önkormányzatoknak számtalan területen (pl.: forrás finanszírozás elve miatt szabadon felhasználható normatívák), emellett az államhatalmi ágnek olyan eszközöket biztosított, amelyek nem tették lehetővé az azonnali, hatékony fellépést az önkormányzati jogsértésekkel szemben (pl.: törvényességi felügyelet jogintézménye). Utóbbi jogalkotói felfogásnak, azaz oka, hogy a jogalkotó el akarta kerülni annak a lehetőségét, hogy visszaállítható legyen a központi irányításon alapuló tanácsok rendszerének gyakorlata a parlamenti demokráciában.

A 2012. január 01. óta hatályba lépett Alaptörvényünk a eltérően szabályozza az helyi önkormányzati rendszerünket, s e változás alaki és anyagi változásokat egyaránt jelent, amely változások jelentős kihatást gyakorolnak az elmúlt 20 év alatt kialakult önkormányzati autonómiára. E kutatás szempontjából egyik leglényegesebb változás az, hogy Alaptörvényünk már nem rögzíti a helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjogot, ehelyett részletezi a helyi önkormányzatok kötelezettségeit. A 34. cikk 4. bekezdése kitér az államigazgatás és helyi önkormányzati igazgatás kapcsolatára, amely így a jogalkotó megváltozott felfogását is sejteti a helyi önkormányzatokról: *„A Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatalok útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.”* E felfogást támasztja alá az Möt. preambuluma: *„A helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként hozzájárulnak az Alaptörvényben foglalt államcélok megvalósításához, elősegítik a jogszabályi kötelezettségek teljesítését.”* Ez esetben tehát a jogi háttérben bekövetkezett szemléletváltás indokolhatta a kormányhivatalok és a helyi önkormányzatok közötti viszony átalakítását is, amely így a törvényességi ellenőrzés törvényességi felügyeletre való módosítását (és a pénzügyi felügyelet kialakítását) tette szükségessé, amelyet – előbbi – célom a dolgozatomban részletesebben vizsgálni.

Összegezve hipotéziseim a változásokkal kapcsolatban a következők lennének:

- Véleményem szerint a helyi önkormányzatok hatalmi ágbeli elhelyezkedéséről alkotott jogalkotói felfogás megváltozott, így a helyi önkormányzathoz való kollektív alapjog, mint garanciának az Alaptörvényből való kikerülésével és a 32. cikk 4. bekezdésében szereplő törvényességi felügyelet rögzítésével a helyi önkormányzatok autonómiája csökkent.
- Továbbá úgy gondolom, hogy a magyar jogalkotó megsérti a törvényességi felügyelet bevezetésével a Helyi Önkormányzatok Európai Kartájában vállalt kötelezettségét, mely alapján garantálnia kellene, hogy az önkormányzati autonómia jelenlegi szintjét¹ fenntartja és új szabályozások bevezetésével is garantálja e szintet, valamint tartózkodik az alacsonyabb szintre történő visszalépéstől.
- Emellett úgy hiszem, hogy a törvényességi felügyelet jogintézménye képes megoldani a törvényességi ellenőrzés hiányosságait és hézagjait.
- Álláspontom szerint a törvényességi felügyelet szabályozása még számtalan hiányosságban valamint kidolgozatlanságban szenved. Így e defektusok nehezíteni fogják a felügyeletet ellátó szervek, azaz a megyei és fővárosi kormányhivatalok munkáját, valamint lehetőséget biztosítanak a felügyelet alatt álló szerv, ez esetben a helyi önkormányzatok képviselő testületével szembeni visszaélésre.
- Utolsó felvetésem, hogy a gyakorlatban a KIM által felállított követendő példa miatt a kormányhivatalok óvatosan, félve alkalmazzák a helyi önkormányzati autonómiába nagyobb beavatkozást jelentő felügyeleti eszközöket, (mint pl.: törvényességi felügyeleti bírság, rendeletpótlás kezdeményezése...stb.) így hibás gyakorlat kialakulását veszélyeztetik, mivel ha nem lépnek fel a törvényességi ellenőrzésnél tipikus problémaként jelentkező orvosolható jogsértéseknél, akkor ezzel a helyi önkormányzatok nem fognak tartózkodni a jogsértés későbbi elkövetésétől sem. Ennek következtében a gyors, hatékony és szakszerű közigazgatás sem alakulhat ki a jövőben.

Ennek megfelelően dolgozatom és vizsgálódásom szempontjából kiemelten foglalkoznék az államhatalmi ágak felosztásának egyes elméleteivel, valamint az ezekhez kapcsolódó önkormányzati autonómia felfogással. Ezt követően az irányítás – felügyelet – ellenőrzés fogalmaira, valamint a törvényességi ellenőrzés és felügyelet eszköztárát csoportosítanám a nemzetközi tendencia alapján, végül kitérnék a magyar szabályozás

¹ Ez esetben a 2012.01.01. előtti helyi önkormányzati autonómia szintjét értem a garancia tárgya alatt.

sajátosságaira. Továbbá vizsgálom és röviden jellemzem az állam és önkormányzatok kapcsolatának jogtörténeti fejlődését az 1848.-as szabadságharctól napjainkig. Ezután röviden említést teszek a nemzetközi Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában foglalt követelményekről, és ennek megfelelően a más államokban elfogadott önkormányzati modellek tekintetében uralkodó neoliberális és konzervatív államfejlődésre térek ki a törvényességi felügyelet szempontjából. Röviden összehasonlítom a törvényességi ellenőrzés és felügyelet intézményét, majd a törvényességi felügyelet célját, törvényi szabályozását, és gyakorlati tapasztalatait fejtem ki a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Törvényességi Felügyeleti Főosztálynál tapasztaltak szerint, az általam levont konklúziók kifejtésével.

II. Elméleti megalapozás:

a) A hatalmi ágak megosztása és az önkormányzati autonómia kapcsolata

A kutatási téma tekintetében fontos, hogy röviden kitérjek a hatalmi ágak megosztásával kapcsolatos elméletekre, így a Montesquieu-i féle felfogásra és a Benjamin Constant-féle elméletre, valamint ezekkel kapcsolatban tisztáznom kell a helyi önkormányzatok autonómiájának változását az állami szervek és helyi önkormányzati szervek kapcsolatán keresztül.

Álláspontom alapján, ha nem értjük a vizsgálandó jogintézmények eredőjét, akkor nem fogalmazhatunk meg racionális téziseket ezekkel kapcsolatban. Ebben az esetben az első vizsgálati tárgyunk az államhatalmi ágak tagozódásának felfogása **1848-tól napjainkig**. Alapvetően nem tekinthető nóvumnak, ha kijelentem, hogy az államhatalmi ágak tagozódásának két sarkalatos felfogása létezik: egyrészt a legrégebbi felfogás a Montesquieu által alkotott hármastagozódáson alapszik, amelynek lényege, hogy három hatalmi ágat kell elkülönítenünk egymástól, mégpedig a törvényhozás – igazságszolgáltatás – végrehajtás hatalmi ágait. Ez a felfogás kisebb-nagyobb sikerrel uralkodott a polgári átalakulás korszakától kezdve a rendszerváltásig Magyarországon.

A **XX. század végén** a „sztálini alkotmányunk” 1989-es reformját követően az alkotmányjogászok jogértelmezése alapján a klasszikus felfogás keretei „átjárhatóbbak” lettek, és az az álláspont honosult meg joggondolkodásunkban, hogy ahány fejezet van az Alkotmányban, annyi hatalmi ág létezik az országban. Ezt támasztják alá az egyes rendelkezés a jogágaknál, mint arra már korábban a bevezetésben is kitértem a helyi önkormányzathoz való kollektív jog tekintetében. A Montesquieu-féle felfogás továbbfejlesztése is hozzájárult e felfogás kialakulásához a magyar jogelméletben, hiszen Benjamin Constant elmélete szerint a municipiális (helyi) közösségek sajátos érdekszisztemmel bírnak, amelyet a helyi szinten képvisellel rendelkező intézményrendszeren keresztül kell kifejezésre juttatniuk, valamint érvényesíteniük kell a helyi hatalom képviselőinek, vagyis az önkormányzatoknak. Lényegében e hatalom korlátozza a központi hatalmat, ezért tekintjük a municipiális hatalmat a hatalommegosztás területi dimenziójának. Mindezek ismertetése azért volt fontos, mert Magyarországon két évtizedes gyakorlat alapján, erre az elméletre épülő neoliberális államfelfogás volt jellemző, de a 2011/2012 –es változások miatt a közigazgatásról és államról eddig alkotott kép is átalakult és inkább a konzervatívnek minősíthető államfelfogás felé közelít, amelyet a későbbiekben – az V. fejezetben – ismertetek. A fentebb elmondottak

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

„Miért is fontos ez nekünk?” – tehetjük fel a kérdést. Azért, mert a központi végrehajtó hatalom, valamint a fővárosi, megyei és helyi önkormányzatok közötti kapcsolat attól függ, hogy az önkormányzatok milyen kiterjedésű autonómiával rendelkeznek, valamint milyen szerepet kellene betölteniük az államigazgatás vonatkozásában, amelyhez tisztáznunk kellett a hatalmi ágak felfogását is. Tehát előre levonhatjuk azt a következtetést, hogyha az önkormányzatok pusztán a centralista központi hatalom helyi reprezentánsai, akkor a kapcsolatuk tekintetében a legerősebb eszköz, azaz az **irányítás** intézménye valósult meg, mint például: a Bach-korszakban, a rendkívüli állapotok (I.-II. Világháború) és a Magyar Népköztársaság (1949-1989) idején. Ha viszont az önkormányzati igazgatási ágat a **„checks and balances”** rendszerében egy fontos egyensúlynak tekintjük - kiterjedt autonómiájuk miatt - az államigazgatási ággal szemben, akkor a dualista civil közigazgatás kapcsolatát a leggyengébb jogintézménnyel, azaz a **törvényességi ellenőrzéssel** jellemezhetjük, melyre jó példaként szolgál a Magyar Köztársaság a rendszerváltástól 2012. január 01.-ig. Ezek közötti köztes megoldást foglalja magába az Alaptörvényünk és az Mőtv. preambuluma ugyanis, ha az állami szervek és önkormányzati szervek megváltozott kapcsolata alapján a helyi önkormányzatokról már úgy beszélünk, mint a végrehajtó hatalom szerves részeiről, s egyben a helyi hatalom képviselőiről, akkor az állami szervek és önkormányzati szervek kapcsolatát a **törvényességi felügyelet** intézményével jellemezhetjük. Tehát kijelenthetjük, hogy a helyi önkormányzatok hatalmi ágak között betöltött szerepe párhuzamban áll a helyi önkormányzatok autonómiájának változásával.

b) **Az irányítás, felügyelet és ellenőrzés fogalma, eszközei és nemzetközi minták a felügyeleti eszközök kapcsán**

A hatalmi ágak megosztása és a helyi önkormányzatok autonómia változásának tisztázását követően szükségesnek tartom tárgyalni az irányítás – felügyelet – ellenőrzés fogalmait. Elrugaszkodva az elmélettől, fontosnak érzem a fogalmak - így különösen a törvényességi ellenőrzés (továbbiakban: t. ellenőrzés) és törvényességi felügyelet (továbbiakban: t. felügyelet) - elemzését a jogintézményekhez biztosított eszközökkel, valamint ezek csoportosításával kiegészíteni. Végző soron röviden kitérnék a magyar szabályozási sajátosságokra.

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

Az irányítás, felügyelet és ellenőrzés jogi fogalmak „kéz a kézben járnak”, ezért az irányítás fogalmának tisztázását követően, fontosnak érzem tisztázni a **felügyelet** jogelméleti fogalmát is, amelyből végző soron az ellenőrzéshez fogok „kilyukadni”. Egyes nézetek szerint az irányítás és a felügyelet nem képeznek külön fogalmat, mivel egy fogalomról beszélünk, csak szinonim szavakkal megjelölve.

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

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

Más gondolkodók szerint az irányítás több, és a felügyelet – az irányítás részeként – tartalmilag csak kevesebb lehet. Valójában a felügyelet nem más, mint az irányítás eszközrendszerének egy szűkebb vagy az ellenőrzéshez képest tágabb értelmezése. Az irányítás eszközrendszerét tekintve beszélhetünk jogi és nem jogi (szervezetszabályzó) eszközökről, ennek alapján a felügyelet nem más, mint az irányítás jogi eszközeinek egésze, továbbmenve az ellenőrzés pedig e jogi eszközök közül az információszerzésre és továbbításra korlátozódik.⁴

Végső soron e jogelméletek az irányítás – felügyelet párosáról hierarchia rendszerekben gondolkodnak, tehát egymással aszimmetrikus viszonyban lévő szervek között van értelme ezen fogalmakról beszélni. Ám valójában megfeledkezünk arról az objektív tényről, hogy a felügyelet közigazgatáson belül megvalósulhat olyan szervek között is, amelyek valójában nincsenek egymással alá-fölérendelt viszonyban, azaz a gyakorlatban nem tartoznak vertikálisan egy szervezetrendszerbe vagy struktúrába. Ennek „ékes” példája a kormányhivatalok és a helyi önkormányzatok között megvalósuló törvényességi felügyelet. Ezt tekintjük szervezeti alárendeltségi rendszeren kívüli szakmai felügyeletnek. Előjáróban tehát fontos megemlíteni, hogy a törvényességi felügyelet, - mely kutatásom tárgyát képezi –, a hierarchián kívül sajátos, a törvényességre irányuló felügyelet, mely általában a helyi és köztisztviselési autonómiákhoz kötődik.

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

Véleményem szerint, mielőtt még továbblépnénk a fogalmi alapvetésen, fontosnak érzem tisztázni a különbséget - a későbbiekben alkalmazott - **normatív** (általános) törvényességi felügyelet és az **egyedi** - ügyekben alkalmazott - törvényességi felügyelet között. Ugyanis a normatív t. felügyelet nem más, mint a törvény által előírt esetekben alkalmazott felügyelet, vagyis amikor a felügyeleti szerv azt vizsgálja, hogy a felügyelt szerv

⁴ ÁRVA ZSUZSANNA: *A törvényességi ellenőrzés és felügyelet egyes elméleti kérdései* IN: MADAI SÁNDOR (szerk.): GENERATIO REGENERATIONIS: Ünnepi tanulmányok a debreceni jogi kar újraalapításának 15. évfordulójára, Debrecen University Press, 2011, 14.o.

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

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

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

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

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

❖ ***Helyettesítő*** eszközök:

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

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

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

⁷ ÁRVA ZSUZSANNA: Uo., 15.o. alapján

felettes szervet. A hatályos jogszabályok a következő eszközöket biztosították és biztosítják a t. ellenőrzés (jelenleg t. felügyelet számára is), avagy segítő vagy helyreigazító eszközök:⁸

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

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

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

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

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

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

döntések helybenhagyása, hatályon kívül helyezése és az első fokon eljáró hatóság új eljárásra utasítása.

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

- ha **a kormányhivatal** - ha kezdeményezésére a polgármester 15 napon belül nem hívja össze a testület ülését-, a jövőben **jogosult** azt **a testületi ülést összehívni**,
- **önkormányzati rendelet** két eljárásrendben **kifogásolható**:
 - az Alaptörvénnyel ellentétes rendelettel szembeni felhívás eredménytelensége esetén, a kormányhivatal közvetett módon, a KIM közreműködésével a Kormányon keresztül az Alkotmánybírósághoz fordulhat,
 - jogszabálysértő rendelettel szembeni felhívás eredménytelensége esetén a Kúriánál kezdeményezhető az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálata,
- **önkormányzati határozat felülvizsgálata kezdeményezhető a törvényszéknél.** Ha a határozat végrehajtása a közérdek súlyos sérelmével vagy elháríthatatlan kárral járna, a törvényszék a határozat végrehajtását felfüggeszti. Ez nem értelmezhető a kormányhivatal jogosultságaként vagy felügyeleti eszközként, kérvényezheti a keresetben vagy első tárgyaláson a végrehajtás felfüggesztését a kormányhivatal a bíróságnál, de a bíró mindig saját belátása szerint dönt.

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

- **kezdeményezheti** a Magyar Államkincstárnál a központi költségvetésből járó **támogatás jogszabályban meghatározott részének visszatartását vagy megvonását**,
- **pert indíthat a sorozatos törvénysértést elkövető polgármester tisztségének megszüntetése iránt** (eddig ez kizárólag a képviselő-testület joga volt),
- **törvényességi felügyeleti bírságot szabhat ki** a helyi önkormányzatra négy esetben:

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

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

- jegyzőkönyv felterjesztésének felhívás ellenére történő elmulasztása miatt,
 - információkérés eredménytelensége esetén,
 - a jogalkotási, határozathozatali, feladat-ellátási kötelezettség nem teljesítése esetén, illetve
 - a polgármester, valamint a polgármester jegyző elleni fegyelmi eljárása le nem folytatása esetén.
- a helyi önkormányzat ***jogalkotási kötelezettsége elmulasztása esetén kezdeményezi*** a Kúriánál a helyi önkormányzat ***jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Ha*** a bíróság kötelezi, ***de az önkormányzat nem tesz eleget jogalkotási kötelezettségének, a rendeletet a kormányhivatal vezetője alkotja meg*** (aktuspótlás). Az így elfogadott rendelet hatályon kívül helyezése csak a következő önkormányzati választást követően lehetséges,
 - ***önkormányzati határozathozatali és feladat-ellátási kötelezettség elmulasztása esetén kezdeményezheti*** a törvényszéknél ***a mulasztás megállapítását, és határozat meghozatalára, illetve a feladat-ellátási (közszolgáltatási) feladat elvégzésére való kötelezést. Ha az önkormányzat nem tesz eleget határozathozatali kötelezettségének, a kormányhivatal kezdeményezheti a törvényszéknél a mulasztás kormányhivatal által történő pótlásának elrendelését az önkormányzat költségére.***

Ennek alapján a magyar t. felügyelet intézményének eszközrendszere véleményem szerint kiforratlan, mivel nem tartalmaz „tipikus” felügyeleti eszközöket, amellyel ténylegesen azt a következtetést vonhatnánk le minden hezitálás nélkül, hogy a magyar szabályozás 2012 óta ténylegesen több lehetőséget nyújt a t. felügyeletet ellátó kormányhivataloknak, mint a 2012 előtti t. ellenőrzés keretében.

Véleményem szerint és a külföldi tapasztalatok alapján is, hiányolom a közvetlen és azonnali beavatkozási eszközöket, mint pl.: a jogsértő önkormányzati döntés végrehajtásának felfüggesztése, azonnali aktuspótlás a többszörösen mulasztó önkormányzatok esetében, t. felhívás nélküli felügyeleti bírság kiszabása szándékos jogsértések és súlyos gondatlanság esetén ... stb. Kifogásolom továbbá, hogy a magyar rendszerben, még ha meg is vannak a megfelelő beavatkozási eszközök, a bírósági eljárás elhúzódása is problémát jelenthet, és emiatt veszít effektivitásából a konkrét felügyeleti eszköz, ilyen pl.: az rendeletpótlás bírói határozat alapján. Természetesen nem azt állítom, hogy a területi államigazgatás szerveinek kíméletlenül, egyfajta „hóhérként” kellene gyakorlatot folytatniuk ilyen eszközök birtokában, hanem a megfelelő eszközök és lehetőségek birtokában szakszerű szakmai felügyeleti

gyakorlatot kell kialakítaniuk az irányadó hatályos jogszabály környezetben a törvényességi felügyelet alá tartozó szervek felett.

Az törvényben foglalt felügyeleti eszközök csoportosítását követően fontosnak tartom azt, hogy foglalkozzak ezen eszközök kialakulásának, fejlődésének okaival, amelyek a jelenlegi magyar helyzetet eredményezték.¹² Meglátásom szerint a jelenlegi helyzet az önkormányzati autonómia felfogásnak, valamint a sajátos jogtörténeti és köztörténeti rendszernek köszönhetően alakult ki. A jogalkotó minden tekintetben megakart felelni a demokratikus jogállam követelményének és a lehető legnagyobb autonómiát próbálta meg biztosítani a rendszerváltást követően az önkormányzati alrendszer számára. Ennek elvi alapja, hogy a polgári demokráciák helyi igazgatási rendszerében a helyi önkormányzatok is az államszervezet részei, valamint a jogállamiság érvényesülésének tárgyai. Ezen felül a helyi önkormányzatok is a végrehajtó hatalmi ági feladatok végrehajtásában vesznek részt, vagy úgy, hogy önálló hatalmi ágként kezelik őket, vagy úgy, hogy a végrehajtó hatalom integráns részeként tartják számon e szerveket. Mindkét esetben szükség van arra, hogy tevékenységükkel kapcsolódjanak a közigazgatás más alrendszereihez, így különösen a végrehajtó hatalmi ág csúcsszervéhez – ami parlamentáris köztársasági és monarchia kormányformák esetén is – a kormányhoz. Ezek alapján az önkormányzatok -, mint kvázi önálló hatalmi ágak – felett „gyenge” kontrollt gyakorolt a ’90-es évek elején a köztársasági megbízotti rendszer kialakításával. Továbbá a később kialakuló közigazgatási hivataloknak (jelenleg: kormányhivatalok) sem biztosított a törvényességi ellenőrzés eszközszerét meghaladó opciókat.

Természetesen a cél az önkormányzati autonómia biztosítása mellett a törvényességi (lényegében jogállami) keretek megtartása volt, de az eszközök nem engedtek azonnali beavatkozási lehetőséget, ugyanis hosszabb időt igénybevevő eljárások (pl.: AB eljárás kezdeményezése alkotmányellenes állapot esetén, bírósági eljárás kezdeményezése jogszabálysértés esetén) lehetőségét vagy csak segítséget nyújtó (azaz segítő) eszközöket foglaltak magukban (pl.: törvényességi felhívás jogszabálysértés, mulasztás esetén; szakmai segítségnyújtás). Ennek eredményeképpen az önkormányzatok „erősebb” kontroll eszközök hiányában túlzottan önállósodtak, s „mint állam az államban” működtek, ami eladósodásukat, működésképtelenné válásukat eredményezte. 22 év tapasztalatával a jogalkotó belátta, hogy az önkormányzati autonómia ilyen széleskörű biztosítása, valamint az állami kontroll „elhanyagolása”¹³ nem vezet az eladósodáson kívül semmi pozitív eredményre. Ahol csak t.

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

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

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

Ezen elméleti megalapozást követően vizsgálódásom tárgyává teszem a jogintézmény jogtörténeti fejlődését, hiszen egyes jogászok a törvényességi felügyelet bevezetésekor azon az állásponton voltak, hogy a törvényességi felügyelet minden jogtörténeti alap nélkül változtatta meg az állami szervek és önkormányzati szervek kapcsolatát, hiszen a múltban ilyen típusú kapcsolatra nem volt példa. Ezen állítást cáfolum meg a következő fejezetben.

III. Történeti Fejlődés

a) Az 1848-'49-es forradalom és szabadságharctól az 1861. évi osztrák-magyar kiegyezésig

Kiindulópontnak kell tekintenünk a XIX. század polgári átalakulását, melynek célja volt az abszolutista államberendezkedés helyett a klasszikus Montesquieu-i államberendezkedés kialakítása. **1848-'49-es szabadságharc** idején ismert célkitűzés a „felelős minisztérium felállítása Budapesten.” Az abszolút Habsburg-ház kezében összpontosult hatalmat csak úgy lehetett megszüntetni, hogyha Magyarország függetlenedik közigazgatásilag is a Habsburgoktól, valamint a feudális vármegyéket és az azokban irányító szereppel bíró rendiséget a polgári átalakulásnak megfelelően átalakítja, így a központi hatalom jelentős ellensúlyává téve őket.

A polgári átalakulásban kialakult önkormányzati kép a következő képen nézett ki. A vármegyék közgyűlésén minden tag rendelkezett képvisellel – beleértve a jobbágy községeket is –, a vármegyéknek nem tagjai, hanem lakossága volt. Megszüntették a követválasztás kötelezettségét és követutasítás jogát, így az Alsóházban lévő képviselők nem a vármegyéket, hanem a magyar népet reprezentálták az országgyűlésen. A vármegyékben ideiglenes berendezkedést tudott csak kialakítani a kormány 1848.-ban a szabadságharcra készülődés miatt, így sok esetben a központi hatalmat képviselő újonnan választott főispán jelölte ki a tisztségviselőket és irányította a vármegye működését. A vármegyék **közigazgatási autonómiája** a dömpingszerű törvényalkotás miatt szétszórtan volt szabályozva. Például: *a 1848. évi 3. tc. 26.§ rendelkezik a vármegye törvényhatósági jogkörének fenntartásáról,; vagy az 1848. évi 17. tc. felfüggesztette a vármegye tisztújítási jogát, a megyei bizottmányokat, - mint fentebb említettem – a népképviseleti elv és társadalom összetétele alapján alakították ki. A megyének kellett megszerveznie az 1848. évi 22. tc. alapján a nemzetőrséget; végül, de nem utolsó sorban a földesúri joghatóságok megszüntetése és választások megszervezése is a vármegyére hárult.*¹⁴ A szabad királyi városokat nem vonták a vármegyék felügyelete alá, működésüket népképviseleti alapokra helyezték, továbbá helyzetüket egyenjogúsították külön szabályozás keretében a vármegyékkel.¹⁵ „**Önkormányzati szerveken** értette a közigazgatás gyakorlata és szakirodalma azokat a szerveket, melyek törvényi felhatalmazás alapján, saját jogukon vettek rész a végrehajtó hatalom gyakorlásában, és ezt a közfunkciót a kormányhatóságokkal szemben bizonyos önállósággal végezték. Megkülönböztették az

¹⁴ MEZEY BARNA: Magyar Alkotmánytörténet, Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 413.o.

¹⁵ MEZEY BARNA: id., 388-389., 397.o.

*önkormányzatok két fajtáját, a területi és testületi önkormányzatokat.*¹⁶ Ez esetben a polgári önkormányzatok (vármegyék¹⁷, szabad királyi városok¹⁸) felett a központi hatalom nem bírt olyan erős irányítási jogkörrel, mint az abszolútizmusban az uralkodó a feudális berendezkedésű vármegyék felett. A fentebb leírtak alapján a polgári önkormányzatok autonómiájukat tekintve nem alkottak önálló hatalmi ágat, hanem az akkori kormány a végrehajtó hatalom kvázi önálló és önállótlan részeként tekintett az átalakulóban lévő vármegyékre és szabad királyi városok helyzetére a jelenlegi önkormányzati igazgatási berendezésünk közvetlen elődjének tekinthető. Kiegészítésként nem elfeledkezve arról a tényről, hogy az 1848-'49.-es szabadságharc idején nem volt dualista civil közigazgatásunk, nem létezett írott alkotmányunk és az államformánk királyság volt.

A **neoabszolútizmus** idején a Habsburg-ház megtorlása miatt, Haynau rémuralma és a Bach-korszak alatt Magyarország koronatarományi szintre süllyedt (5 részre osztották) és bevezették a centralizált birodalmi közigazgatást, amelyben a központosított királyi hatalom közvetlenül irányította a tartományi közigazgatás rendszerét. A centralizáció és az ún. egyformaság elve¹⁹ miatt a vármegyék, városok és községek teljesen elvesztették autonómiájukat. A korszakra jellemző kiszélesedett és megdrágult bürokrácia alá-fölérendeltsége miatt az uralkodó által irányított utasítási rendszer alapján működött, így a király még a legalsóbb szinten elhelyezkedő hivatalnok és közigazgatási egység irányítását is befolyásolni tudta. Jelen korszak 1849. év vége és 1867. között véleményem szerint a megtorlás végett nem játszott jelentős szerepet az önkormányzati autonómia szerves fejlődésében, ezért nem térek ki rá bővebben.

b) Kiegyezéstől a II. világháború végéig

Az **1867.-es Kiegyezés** visszatért a jogfejlődés tekintetében az 1848.-as állapotokhoz és ott folytatta az önkormányzati berendezkedés alakítását, ameddig a reformkori országgyűlés eljutott. Nem felejtkezhetünk meg arról, hogy az abszolútizmus és neoabszolútizmus idején nem valósult meg a Montesquieu-i hármass felosztása a hatalmi ágaknak Magyarországon, az igazságszolgáltatás és a végrehajtás e korszakokban szervesen összefonódva az uralkodó kezében összpontosult.

¹⁶ MEZEY BARNA: id., 396.o.

¹⁷ 1848. évi 16. törvénycikk

¹⁸ 1848. évi 23. törvénycikk

¹⁹ Minden koronatarományt ugyanazon elvek szerint építettek ki.

A Kiegyezésnek célja volt a polgári eszmék meghonosítása az Osztrák-Magyar Monarchiában és a dualista államberendezkedés is megkövetelte mindkét tagország oldaláról az elkülönült hatalmi ágakat, amelyet Magyarországon az 1869. évi IV. tc.²⁰ valósított meg. A bírói hatalom csúcsán a király állt, míg a végrehajtó hatalom esetében megvalósult a 1848.-as elképzelés, mely szerint a király hatalmát Magyarországon felelős minisztérium útján gyakorolhatja, melynek lényege, hogy a király döntéseit a felelős miniszter ellenjegyzésével erősíti meg, így az végrehajthatóvá válik. A modernizáció eszméje nagymértékben hatott a Kiegyezés korszakában, mivel a XIX. században ez volt az a korszak, amelyben tényleg átalakításra került a közigazgatás a hatékonyság, gyorsaság és költségmegtakarítás végett. Az 1848.-as törvényalkotás szellemében a vármegyék, szabad királyi városok és községek visszanyerték autonómiájukat nagyrészt, de nem teljesen valósult meg a '48-as állapot, mivel a vármegyékben, így felerősödtek a Monarchia ellenes nézetek. Ezért a Kiegyezést támogatóknak politikai okok miatt el kellett vágniuk az újonnan keletkezett ellenzék forrásaiktól, ami így nagymértékben kihatott a vármegyék, városok és községek autonómiájának kialakítására is.

Az önkormányzatok szerepét a dualizmus időszakában a vármegyei, városi és községi **törvényhatóságok** töltötték be. A törvényhatóságok kifejezést az 1848.-as szabadságharc előtti gyakorlat alakította ki és azon vármegyékre és szabad királyi városokra alkalmazták, amelyek hatósági jogkörrel rendelkező bírói közigazgatási szervek voltak. Az 1886. évi 21. tc. 1.§-a alapján: „*A(z) (törvénycikkben) alább felsorolt vármegyék és törvényhatósági joggal felruházott városok - mint törvényhatóságok - törvénybe iktattnak.*” A törvényhatóságokat középszintű és általános hatáskörrel bíró szerveknek tekinthetjük e kor közigazgatásában a végrehajtó hatalmi ágon belül. A törvényhatóságok, mint hatóságok a közigazgatási jog akkori és jelen felfogása szerint is minden természetes és jogi személy, valamint más szervezet vonatkozásában jogokat és kötelezettségeket állapíthattak meg a törvény keretein belül, amelyet törvényes keretek között biztosíthattak és ki is kényszeríthettek végső esetben. A dualizmus idején 1870. évi 42. tc.,²¹ mint I. megyetörvény kódexszerűen foglalta magába a modern középszintű közigazgatás szabályozását. Jelen kódex csupán korlátozott autonómiát biztosított a közigazgatás helyi egységeinek és nem alakított ki a liberális államfelfogásnak megfelelő viszony a megye és községek között sem. A törvényhatóságokon belül helyi községek kisebb

²⁰1. § „Az igazságszolgáltatás a közigazgatástól elkülönítetik. Sem a közigazgatási, sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak.” 2. § „A bírói hatalom Ő Felsége a király nevében gyakoroltatik.”

²¹ 1. § „A vármegyék, székelyszékek, Jász-Kun, Hajdu- és nagyikindai kerület, Kővár-, Fogaras és Naszód vidéke, a szepesi XVI város kerülete, és a szabad királyi valamint a 88-ik §-ban elősorolt városok, mint önálló törvényhatóságok, jövőre is gyakorolni fogják a törvény korlátai között: a) az önkormányzatot, b) az állami közigazgatás közvetítését, c) ezeken felül a törvényhatóságok egyéb közérdekű, sőt országos ügyekkel is foglalkozhatnak...”

törvényhatósági jogkörrel rendelkeztek, amelyet az 1871. évi 18. törvénycikk rendezett.²² Kifejezetten a törvényhatóságok helyzetét törvényi szinten a már korábban említett 1886. évi 21. törvénycikk rendezte.

A törvényhatóságok természetesen nem működhettek teljesen önállóan, mint azt már említettem a kor politikai helyzete, valamint a törvényhatóságok területén szervezkedő ellenzéki erők miatt a törvényhatóságok állami kontrollra szorultak. Másrészt a központi szint közvetítőjeként jelentek meg, amely feladat ellátása nem maradhatott felügyelet nélkül.²³ E feladat nem volt ellátható a központi szintről a területi és helyi szint dekoncentrálttsága miatt, valamint nem okafogyottá vált volna, ha a felügyelet intézményét a központi szint átruházta volna magukra a felügyelt szervekre. Ezért Magyarországon szükség volt a közigazgatásban egy olyan pozícióra, amely lojális volt a kormányhoz. Ezt a szerepet töltötte be az újjászervezett *főispáni* intézmény az 1870. évi 42. és 1886. évi 21. törvénycikkek alapján. A főispán látta el a törvényhatóságok „törvényességi” felügyeletét. A főispán már nem tölti be élethossziglan az uralkodónak hűen pozícióját, hanem az I. megyetörvény 53.§ értelmében, mint a végrehajtó hatalom képviselője ellenőrzi a törvényhatósági önkormányzat működését és örködik a törvényhatóság által közvetített állami közigazgatási érdekei felett, valamint az adott kormány fennállása alatt tölti be hivatalát, azaz a kormány tisztviselője.²⁴ Természetesen a főispán, így ellátja a közgyűlés elnökségét (42.§), engedetlen tisztviselőkre szankciót szab ki (55.§), a kormányrendeleteket a kivételes hatalom eszközével végrehajtja (56.§), kinevezi a tisztviselőket (65.§), segít a tisztújító szék kialakításában (68.§), helyettesíti a tisztviselőket (72.§)... stb.. Felügyeleti jogköre mind az állami és mind az önkormányzati hatóságokra kiterjedt, ezt úgy kell elképzelnünk, hogy a törvényhatóságon belül közigazgatás a főispán előzetes beleegyezéséhez volt kötve. Ha bármelyik határozatot törvénybe vagy rendeletbe ütközőnek látta, vagy értelmezése alapján az állami érdeket sértette, akkor elrendelte a végrehajtás előtti felülvizsgálatát és felfüggesztette a végrehajtást. Összesítve elmondható, hogy a főispán által gyakorolt felügyeleti eszközök és egyéb jogi eszközök a jelenlegi törvényességi felügyeleti szabályozás tekintetében aktuálisak és olykor-olykor előrehaladottabbak, mint pl.: végrehajtás felfüggesztése, előzetes felülvizsgálat, tisztviselők felfüggesztése és közvetlen szankcionálása és kivételes hatalom eszközén keresztül a

²² 1. § „A községek: a) városok, melyek a jelen törvény 64. §-a szerint rendezett tanácscsal bírnak; b) nagy községek (mezővárosok és nagy faluk), melyek rendezett tanácscsal nem bírnak ugyan, de a törvény által rájuk ruházott teendőket saját erejükből teljesíteni képesek; c) kis községek, melyek a törvény által a községekre ruházott teendőket korlátozott anyagi viszonyaik miatt saját erejükből teljesíteni nem képesek és e végből más községekkel kell szövetkezniük.” 2. § „A község a törvény korlátai között önállóan intézi saját belügyeit, végrehajtja a törvénynek és a törvényhatóságnak az állami és a törvényhatósági közigazgatásra vonatkozó rendeleteit.”

²³ 1870. évi 42. tc. 1.§ 1. bekezdés b) pont

²⁴ 1870. évi 42. tc. 53.§

kormányrendeletek azonnali és feltétel nélküli végrehajtása,²⁵ amely nem volt bírói úthoz rendelve. Meg kell viszont jegyezni, hogy a törvényhatóságoknak is megvoltak azok az eszközeik, amelyekkel később kivédhették a főispánok túlkapásait, mint például: jogorvoslat kérése a kormánytól, garanciális panasz intézménye²⁶.

A törvényhatóságok általam felvázolt rendszere kisebb változtatásokkal fennmaradt 1914.-ig, azaz az I. Világháború megkezdéséig, amely esemény sorozat, mint később ismeretessé vált a Monarchia bukását és a dualizmus végét jelentette. Az **I. Világháborút** a Monarchia részéről tudatos felkészülés előzte meg, mivel a szükségállapotra tekintettel előzetesen elfogadták az *1912. évi 63. törvénycikket*, amely bevezette a **kormánybiztos főispánok** intézményét, mely döntés a centralizáció folyamatát erősítette. A kormánybiztos főispán pozíció lényege az volt, hogy egy esetleges szükségállapot, mint például háború esetén a központi szint döntéseit minden fennakadás nélkül és maradéktalanul végre tudják hajtani területi és helyi szinten. Egy ilyen esemény esetén a törvényhatóságok autonómiájának kérdése elhanyagolható az államot ért külső támadás miatt, és így teljes körű irányítás valósulhat meg a közigazgatásban. Az I. Világháború vége fele 1917. körül a Wekerle- kormány számos népjóléti, szociális és a lakosságot érintő sürgető községi önkormányzati reformot próbált beiktatni, de e reformok elmaradtak a Tanácsköztársaság kialakulása miatt.

A **Magyar Tanácsköztársaság** három hónapos fennállása alatt a teljes elhamarkodottság és kapkodás jellemezte a magyar közigazgatást. A törvényhatóságokra építő közigazgatási berendezkedést felváltotta a tanácsok rendszere, melyek az *1886. évi 21. tc.* alapján látták el feladatukat. A tanácsok hierarchikusan épültek egymásra, amelyek az **Országon Kormányzótanács** teljes tartalmú irányítói jogkört gyakorolt.²⁷ A Kormányzótanács természetesen fennállása alatt nem tudta volna teljes hatékonysággal az alsóbb szinteken érvényesíteni akaratát, ezért bevezették a **kormányzótanácsbi biztosok** rendszerét, melyek irányították és ellenőrizték a tanácsok munkáját.²⁸ Ezen túlmenően a tanácsok hatáskörének részletes szabályozására nem került sor, így a tanácsok nem tudták ellátni feladataikat, valamint hiányzott az államhoz lojális hivatali apparátus is, így kénytelenek voltak a hivatali helyeket a régi rendszer hivatalnokaival feltölteni. Ez a két fő oka annak, hogy miért volt működésképtelen a Tanácsköztársaság közigazgatása és **Beér János** szerint is: „*Nem túlzunk, ha megállapítjuk, hogy... ennek a problémának a megoldatlansága... hozzájárult a Magyar Tanácsköztársaság*

²⁵ 1886. évi 21. tc. 64-66.§

²⁶ 1907. évi 60. tc.

²⁷ SZAMEL KATALIN: *A megyerendszer fejlődésének története Magyarországon, Államigazgatási Szervezési Intézet, Budapest, 1981.*, 87-89.o.

²⁸ SZAMEL: id., 89.o.

bukásához.” Ahogyan ezt megállapított **Szamel Katalin** is: „a Tanácsköztársaság fennállásának rövid három hónapja alig volt alkalmas arra, hogy a tanácsok rendszerét jogi precizitással kidolgozott szervezetté tegyék.”²⁹ Témánk szempontjából csak az állami és önkormányzati szervek kapcsolatát vizsgáljuk, így a további részletekbe menő vizsgálat okafogyott a Tanácsköztársaság szempontjából.

A két világháború közötti időszakot minimalista módon úgy írhatnánk le a törvényhatóságok autonómiája miatt, hogy 1929.-ig nem változott az 1886.-ban felállított rendszer, 1930.-ban volt egy kardinális törvénymódosítás, de a törvényhatóságok autonómiája csak csökkent, valamint 1930-1939. között a centralizáció érvényesült szintén a háborúra való készülődés miatt. Természetesen az eddig elemzett korszakokhoz méltóan a két világháború közötti, főleg Horthy Miklós kormányzó nevével párosított, ún. Horthy-korszakot alapjaiban kell megértenünk ahhoz, hogy a tanulmány által vizsgált témában is érdemleges megállapításokat tehesünk. A Tanácsköztársaság bukása után a '20-as évek első fele a háborús veszteségek mérséklése és a sérül „állami gépezet” helyreállításának időszaka volt. A kormány e szándékát támasztja alá az *1920. évi I. törvény*, mely Magyar Királyság, mint király nélküli királyság jogfolytonosságában keletkezett zavart küszöbölte ki a Tanácsköztársaság 1919.04.03.-án megalkotott ideiglenes Alkotmánya miatt. A törvényhatóságok rendszerét az 1886. évi állapotok szerint szabályozták 1929.-ig a változásokat nem egyszerre, hanem folyamatosan vezették be. *1923. évi 35. tc.* rendezte a Trianoni békeszerződés miatt törvényhatóságok további helyzetét, az *1926. évi 22. tc.* a polgári államokhoz hasonlóan jelentősebb szerepet biztosított a „vidék képviselőinek” a törvényhozás Felsőházában úgy, hogy a törvényhatóságok közgyűlési tagjai közül választották ki a Felsőház tagjainak 1/3.-t. 1928.-ban előterjesztettek egy, a törvényhatósági rendszert megreformáló törvénytervezetet, ám végül az 1886. óta fennálló törvényhatósági rendszert az *1929. évi 30. törvény* változtatta meg. 1929.-ig a központi hatalom képviselője az 1886. évi 22. tc. alapján a főispán volt, s csak emlékeztetőül említem meg, hogy felügyeleti jogkörrel bírt, mind az állami és mind az önkormányzati törvényhatóságok felett.

Az *1929. évi 30. törvénycikk* a kornak megfelelően átalakította a törvényhatóságok helyzetét, de tovább csorbította autonómiájukat. A főispán intézményét teljes egészében interpretálta az 1886.-s törvénycikkből és a főispánt a megyei tisztviselők közé sorolta, a főispán jogkörei nem változtak, így felügyeleti jogköre a dualizmus állapotához képest változatlan maradt.³⁰ A felügyeleti eljárást az *1929. évi 30. törvénycikk* 78-80.§-ai

²⁹ SZAMEL: id., 93.o.

³⁰ LSD. 5-6.o.

szabályozzák.³¹ A rendszer számos újítással egészült ki, melyek a centralizáció folyamatát segítették, mint például: a közigazgatási bizottságok jelentéstételi kötelezettsége, vagy a vármegyék felügyeleti szerepköre, melyek a törvénysértő határozatok ellen léphettek fel hatékony eszközzel.³² A törvény lehetővé tette az „engedetlen” községi törvényhatóságokkal szemben a kormánybiztos kinevezésének lehetőségét, e ad hoc jelleggel megválasztott tisztségviselők a törvényhatóságok által elmulasztott, ám kötelezően végrehajtandó feladatokat hajtották végre. Helyénvalónak érzem *Magyary Zoltán* megállapítását, aki kellően megragadta a kor lényegét és a törvényhatóságokat a „látszat autonómia” képviselőinek tekintette e korban.

A két világháború közötti időszak tíz éve, tehát az 1929-1939. közötti időszak az 1929.-es világválság, valamint a Hitler által vezetett fasiszta párt térnyerése miatt a centralizáció folyamatát erősítette. Az utolsó demokratikus törvényhatósági választásokat a II. Világháború előtt 1933.-ban tartották meg. A Horthy-korszak probléma elkerülő megoldása volt, hogyha törvénynek megfelelő választások nem tarthatóak, akkor a legutoljára törvényesen megválasztott képviselők mandátumát hosszabbították meg. Miután 1939.-ben kitört a II. Világháború 1941.-ben meghosszabbították a törvényhatóságok képviselői mandátumait a háború végéig.

A II. Világháború időszaka (1939-1944) az I. Világháborúhoz képest nem rendelkezett semmilyen újítással az állam és helyi szint kapcsolatát tekintve. Amikor szükségállapot uralkodik az országban, mint már azt korábban említettem, akkor a központi hatalomnak célja, hogy minden döntése a legkorábban és a legkevesebb akadályban ütközve lépjen hatályba, valamint a végrehajtó hatalom minden színtere zökkenő mentesen működjön. Ezt a célt szolgálta a háború alatt érvénybe és hatályba lépett *2100/1944. számú ME rendelet*, mely a hallgatóságos jóváhagyás intézményéről rendelkezett. Ennek lényege az volt, hogyha a felettes szerv/személy egy döntést/határozatot 60 napon belül nem hagyott jóvá, vagy nem utasított el, akkor 60 nap elteltével automatikusan elfogadottnak kellett tekinteni, így végrehajthatóvá vált.

A II. Világháborút követően nem lehetett visszaállni a háború előtti helyzetre sem gazdasági, sem jogi, sem társadalmi szempontból. Minden háborús fél, mind a központi hatalmak, mind az ANTANT hatalmak oldalán jelentős károkat és veszteséget szenvedett el a háború 6 éve alatt. Annyit meg kell, hogy jegyezzek, hogy a háború kezdetére, tehát 1942.-re Magyarország elért jogilag, gazdaságilag és társadalmilag arra a szintre, amelyet egy nyugati polgári állam működése megkövetel. Természetes Magyarország háború előtt elért eredményei

³¹ SZAMEL: id., 111.o.

³² Szamel: id., 111-114.o.

a háború elvesztése miatt elenyésztek a '40-es évek végére, így a szocialista átalakulást a lakosság nagy része kezdetben pozitív várakozással fogadta.

c) Az 1949-1990 közötti időszak, azaz az önkormányzatiság szünetelése

A Szocializmus Magyarországon sajátos formájában valósult meg az orosz szovjet mintához képest. Természetesen ez a „puhább” szocialista berendezkedés, amely a '60-s évek közepétől jellemző volt a Magyar Népköztársaságra, amiatt alakulhatott ki, mert a Szovjetunió Magyarországot a szocialista ideálnak próbálta beállítani, mind a Keleti Blokk, mind a Nyugat számára.

Visszatérve a közigazgatás fejlődésének 1949-1990. közötti időszakára, akkor megállapíthatjuk, hogy a demokratikus jogfejlődés az 1949. évi XX. törvény miatt megtört a Magyar Királyságban, s helyette egy „járatlan út”, azaz a szocialista Magyar Népköztársaság vitte tovább jogfejlődésünket. Mielőtt közelebbről megvizsgálánk az államigazgatás berendezkedését, fontos megvizsgálunk a demokratikus centralizmus fogalmát.

A demokratikus centralizmus lényege, hogy a tanácsok gyűléseinek tagjait demokratikusan választhatták meg az egyetlen párt jelöltjei közül, valamint a tanácsok között a centralizmus folyamata miatt alá-fölé rendeltség érvényesült, ami azt jelentette, hogy minden ellentmondás nélkül a felettes szerv az alsóbb szervekre kötelezően követendő normát állapított meg. Ez megvalósulhatott utasítás, határozathozatal, esetlegesen törvényalkotás folyamatában is.

A tanácsok ebben a korszakban nem rendelkeztek bármiféle autonómiával, a végrehajtó hatalom az államigazgatásban egységet alkotott, így nincs arra lehetőség, hogy bármelyik szinten is a közérdeket megtestesítő állami érdektől eltérő érdek érvényesüljön. Nem tévedhetünk, hogy a kor közigazgatásról alkotott felfogása kimerült annyiban, hogy az állami érdektől eltérően nem létezhet más fontosabb, esetleg csak más alapokon nyugvó vélemény sem. A testületi formában működő tanácsok nem tudták önállóan, operatív szerv nélkül végrehajtani döntéseiket, vagy határozataikat. A végrehajtó bizottság volt hivatott ezt a pozíciót betölteni. A végrehajtó bizottságok minden szinten működő tanács testületéhez képest külön-külön alakultak meg. A végrehajtó bizottság elnöke magának a testületnek az elnöke volt. A Vhb.-k a döntésekhez való információgyűjtés, előkészítés és végrehajtás funkcióját töltötték be. A testület tagjai nem voltak az államigazgatási jog tekintetében szakértők, így a „szakmai állandót”, valamint a „törvényességi” felügyelet/ellenőrzés funkcióját a Vhb. titkár töltötte be. A Vhb. titkárok természetesen nem működhettek adminisztratív szerv, azaz hivatal nélkül,

amely segítette a Vhb. problémamentes működését. Minden Vhb. titkár a Miniszteri Tanács elnökének felel, így a Vhb.-k rendszerében is érvényesül az alá-fölé rendeltség alapján működő irányítás/utasítás intézménye. A Vhb. titkárokat és azok hivatalát tekinthetjük a Rendszerváltás után létrejövő Polgármesteri Hivatal és ezeket vezető jegyzők elődjének.

A szocializmus, mint utóbb ismeretessé vált nem működött probléma mentesen, így a rendszer reformja nélkülözhetetlenné vált a '80.-as évek végére. Természetesen már 1985.-től kezdve elkezdődtek a központi szintről szervezkedő előkészítő munkák és folyamatok, amelyek a rendszerváltás és változás könnyebbségét tűzték ki célul. A rendszerváltás kereteit az 1989.-es alkotmányreform tette lehetővé, mely a monista berendezkedésű összefonódott törvényhozó és végrehajtó hatalmi ág helyett, egy olyan elkülönült végrehajtó hatalmi ágat képzelt el, mely a Civil Közigazgatás tekintetében dualista rendszeren nyugszik.

d) A rendszerváltástól napjainkig, azaz a demokratikus út első 20 évének tapasztalatai

A rendszerváltás, mint azt már korábban említettem egy központi szintről induló, előre tervezett, folyamatos politikai, gazdasági, társadalmi és nem utolsó sorban jogi egyeztetésen alapuló átalakítás eredménye. A rendszerváltásban a közigazgatás monista szervezkedését felváltotta a dualista rendszeren alapuló civil közigazgatási rendszer, melyben az önkormányzati rendszer túlszabályozott alrendszerként jelent meg, míg az államigazgatási alrendszer teljesen alulszabályozott volt. Természetesen e jogalkotói figyelmetlenségnek az volt az oka, hogy minden szempontból rögzítsék a helyi önkormányzathoz való jog határait, valamint garanciát szolgáltatottak a részletes szabályozással, hogy a tanácsrendszer központi irányításon alapuló működését ne tudják visszaállítani, ezzel ismételten korlátozva a helyi önkormányzatok autonómiáját. Ám a túlzott jogszabály alkotásban megfeledeztek az államigazgatás alrendszeréről, ami így önszabályozáshoz és túlzott decentralizációhoz vezetett.

Témánk tekintetében fontosabb, hogy már maga az 1990. évi LXV. törvény is rögzítette a két alrendszer kapcsolatát jellemző törvényességi ellenőrzés jogintézményét, amely pusztán információkérés és szerzés jogát, valamint az önkormányzatok hozzáállásától függően szakmai segítségnyújtás lehetőségét foglalta magába, de nem rendelkezett semmilyen kényszerítő, avagy azonnali beavatkozást lehetővé tévő eszközzel. Az államigazgatási alrendszer részéről a törvényességi ellenőrzést a Kormány és az általa megbízott területi államigazgatási szervek (pl.: közigazgatási hivatal, kormányhivatal) gyakorolták a helyi önkormányzatok felett, ám ez a jogintézmény nem volt megfelelő a tekintetben, hogy megakadályozza azt, hogy a helyi

önkormányzatok a széles autonómiájuk, valamint a rendszerben lévő hiányosságok miatt államként működjenek az államban.

E jogrendszerbeli hiányosságok vezettek ahhoz, hogy a helyi önkormányzatok teljesen eladósodtak, továbbá a szakszerűtlen igazgatás és gazdálkodás miatt többségében működésképtelenné váltak, s még alapvető Alkotmányban rögzített céljukat sem tudták ellátni, ami nem volt más, mint a helyi közügyek intézése. Így készítette a jogalkotót arra, hogy több, mint 20 év tapasztalatát követően átalakítsák a közigazgatás felépítéséről alkotott képet, s az önkormányzatokról, mint a végrehajtó hatalom szerves részéről, valamint a helyi hatalom, azaz az állampolgárok képviselőiről gondolkodjanak. Ez a felfogás rögzítésre került az Alaptörvényben, s ennek a szellemében alkották meg az új Ötv.-t is.

Természetesen – véleményem szerint – nem szabad úgy értelmeznünk ezt a 20 évet, hogy a helyi önkormányzatoknak nem is kellett volna ilyen mértékű autonómiát biztosítani, mivel a kudarc már előre könyvelhető volt. A jövőben minden rendszer hibái megmutatkoznak, s az önkormányzati alrendszer felépítése és működése a maga korában egy szenzációs előrelépés volt a tanácsrendszer több, mint 40 éves tapasztalataihoz képest. Megvalósította azon célkitűzéseket, amelyek ahhoz kellettek, hogy a Magyar Köztársaság kialakulhasson és a demokratikus átalakulás útjára léphessen. Ám, mint minden rendszer, a régi önkormányzati rendszer sem működött olyan tökéletesen, s a gyakorlat különböző orvosolható problémákkal állt elő, amelyek a 2\3-s törvényi jelleg és a politikai kompromisszum képtelenség miatt nem voltak orvosolhatóak és az idő múlásával orvosolhatatlanná váltak, ami így szükségessé tette az átalakítást. A törvényességi ellenőrzés és felügyelet összehasonlítására külön fejezetben térek ki.

IV. A Helyi Önkormányzatok Európai Kartája és a nemzetközi tendenciák

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

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

Végső soron jelen egyezmény a helyi önkormányzatok autonómiáját, alaptörvényekben, alkotmányokban és törvényekben biztosított alapvető jogait védi. Felvetődik a kérdés, hogy mégis miért van szükség az egyezmény tárgyalására témám tekintetében. A válasz egyszerű: a Charta³³ lefekteti azon szabályokat és minimális garanciákat, amelyeket az tagállamoknak mindenképpen interpretálniuk kell szabályozásuk kialakítása során, hiszen az egyezmény 8. cikke a következőképpen rendelkezik az államhatalom és az önkormányzatok közötti kapcsolatról:

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

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

2. A helyi önkormányzat tevékenységének államigazgatási felügyelete általában csak e tevékenység törvényességének és az alkotmányos elvekkel való összhangjának vizsgálatára irányulhat. Mindazonáltal magasabb szintű államigazgatási szervek célszerűségi felügyeletet

³³ ÁRVA ZSUZSANNA:Uo., 9-10. oldalak figyelembe vételével elemeztem

gyakorolhatnak azon feladatok vonatkozásában, amelyeknek végrehajtását a helyi önkormányzatokra ruházták át.

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

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

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

A cikk érdekessége, hogy a többi cikkhez képest az önkormányzatok itt nem jogosultként jelennek meg, hanem egyfajta „passzív alanyként vagy tárgyként”. Az igazi jogosult ilyen szempontból az állam, aki a szabályok betartásával köteles az önkormányzatok jogainak tiszteletben tartására. Összességében a Charta lehetőséget biztosít ahhoz, hogy az államigazgatás alrendszere - amelynek csúcsszerve a magyar parlamentáris köztársasági alkotmányforma esetén a kormány -, felügyeletet gyakoroljon a helyi önkormányzatok döntései felett az Alaptörvényben és a törvényekben rögzített keretek között. Ennek egyetlen korlátja az arányosság elve (valamint itt említhetjük meg a célszerűség és szükségszerűség elvét is, mint bírói gyakorlatban alkalmazott elveket, amelyeket esetleges bírói felülvizsgálat során mindenképpen figyelembe vesznek). Természetesen ettől még meg kell különböztetünk az

³⁴ Jelen esetben „törvényességi felügyelet” alatt nem az egyedi ügyek kapcsán hozott döntésekkel kapcsolatos törvényességi felügyeletre kell gondolni, hanem a közérdek védelmet szem előtt tartó törvényességi felügyeletre kell fókuszálni, amelyet a 2. pontban is említék.

államigazgatási rendszerből törvény vagy törvény felhatalmazása alapján rendelet által átruházott államigazgatási feladatokat, amelyeket helyi viszonylatokban szintén a helyi önkormányzatok látnak el, s ugyanígy felügyeletet gyakorolnak az önkormányzatok felett, ám ez esetben nem a törvényességi felügyelet jogintézményének segítségével. Meg kell említenünk még, hogy a Charta szabályozásának (mind a 2012. előtti és utáni) magyar szabályozás megfelel, ám bizonyos esetekben a törvényességi felügyelethez kapcsolódó új intézmények tekintetében - mint például a rendeletpótlás intézménye -, felülvizsgálható az arányosság kérdése. Továbbá meg kell jegyezni azt is, hogy a Chartabeli szabályozás nem foglal állást sem az ellenőrzés, sem a felügyelet helyessége vagy helytelensége mellett, nem részesíti egyik jogintézményt sem előnyben, sem hátrányban, vagyis ez magyar viszonylatokban azt jelenti, hogy a 2012. előtti törvényességi ellenőrzés és a 2012. utáni törvényességi felügyelet jogintézménye is megfelelt a Charta által felállított keretszabályoknak. Ám a Charta preambulumban foglalt visszalépés tilalmát megsértette, melyre számtalan alkalommal hivatkoztam, ugyanis a törvényességi felügyelet egy erőteljesebb állami kontrollt tesz lehetővé, mint arra a későbbiekben ki is térek, s ezzel korlátozza az önkormányzatok autonómiáját, hiszen a törvényességi ellenőrzés pusztán az információkérés és információszerzés jogára korlátozódott.

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

A modellek tárgyalása során figyelembe kell vennünk a neoliberais és konzervatív államfejlődés irányzatait is, amelyek bizonyos esetben közelítették, más esetekben eltérítették egymástól az egyes modelleket. Elsőként is érdemes figyelemmel lennünk a *neoliberais államfejlődésre*, mely Benjamin Constant elméletéhez – lásd 2. pontban – nyúl vissza és tekinti mérvadónak. Végül is ezen uralkodó nézet úgy tekint a helyi önkormányzatokra, mint az államigazgatási hatalmi ágtól különálló hatalmi ágra, amelynek eredménye, hogy az államigazgatás reprezentánsai „gyenge” aszimmetrikus kapcsolatban állnak a helyi önkormányzati igazgatás képviselőivel. Ennek ékes példája, hogy a helyi önkormányzatok Magyarországon még a „húsvéti Alkotmány” előtt széleskörű autonómiával és önkormányzati alapjogokkal rendelkeztek, valamint a közigazgatási (későbbi kormány-) hivatalokkal (a jelenlegitől) „lazább” törvényességi ellenőrzési és a gyakorlatban mindinkább konzultációs, vagy tanácsadó kapcsolatban álltak. Ennek oka, hogy az 1949. évi XX. törvény (annak 1989-es reformját követően) szakított a Montesquieu-i államhatalmi felfogással és nem három, hanem annál jóval több (majdnem minden) fejezete egy-egy új hatalmi ág alkotmányjogi alapjairól

rendelkezett. Így visszatekintve, e hatalmi ágak közötti kapcsolat a végrehajtó hatalom csúcsszerve, azaz a kormány és a helyi önkormányzatok között a törvényességi ellenőrzés keretében az akkori kormány és közigazgatásról alkotott képnek megfelelő és teljes volt, valamint a neoliberális államfejlődés gondolatmenetéhez igazodott több mint két évtizeden keresztül. Ám nemzetközi szinten ugyanitt megemlíthető az angolszász modell is, amely rendszerben *„több rétvű kapcsolat érvényesül a helyi önkormányzat és a központi igazgatás között. Ennek alapvető kiindulási pontját egyrészt az jelenti, hogy a helyi önkormányzatok hatalmukat... ultra vires elv alapján a parlamenttől³⁵ eredeztetik, másrészt a központi és helyi igazgatás éles elkülönülése meghatározó, amelyet duális politikai rendszernek is nevez az elméleti irodalom. Az angolszász rendszer jellegzetessége, hogy önkormányzatokkal szemben elsősorban bírósági utat lehet igénybe venni. Eljárást több okból lehet kezdeményezni, legáltalánosabb az az eset, amikor az önkormányzat működése körében következik be jogsértés, akár az állampolgár és akár a számvevő is bírósághoz fordulhat. Második esetkör az állampolgárok jogainak vagy érdekeinek sérelme esetén történő kereset benyújtás, míg harmadik esetkör az ún prerogative orders³⁶ bíróság általi kibocsátása.”³⁷* Ennek alapján elmondhatjuk, hogy az angolszász modellben az önkormányzatok – szinte – független hatalmi ágaként működnek, s a neoliberális államfejlődésnek nagymértékben befolyásolta ezen modell fejlődését.

Ezzel a jogtudományi államfejlődéssel szembe állítható a (neo)konzervatív államfejlődésből kiinduló gondolkodás, s ennek figyelembe vételével kialakított helyi municipiákkal kapcsolatos modellek, mint pl. a dél-európai vagy a francia modell. A francia modell esetében az állam erős kormányzati kontrollt teremtett a helyi municipiák esetében, amely más dél-európai államokban, mint például: Olaszországban (kettős felügyelet) és Spanyolországban is megvalósul. E államfejlődés a neoliberális államfejlődésre reagálva és ellentételezésként a helyi önkormányzatokat nem tekintette másnak, mint a végrehajtó hatalmi ág szerves részének, s ez alapján az államhatalom helyi reprezentánsainak az állampolgárokkal szemben (itt különösen el kell határolnunk az államigazgatás által átruházott feladatokat, amelynek tekintetében valóban szükség van az állam helyi szinten történő képviselőre, valamint a helyi közügyet, mely utóbbi az önkormányzat saját feladat-és hatáskörébe tartozik).

Harmadik modellként a német modellt említeném meg, amely egyfajta köztes megoldásnak mondható, hiszen Németországban a helyi önkormányzatok autonómiáját az

³⁵ Nem rendelkeznek írott, csak több jogi dokumentumból álló történeti alkotmánnyal.

³⁶ Kötelezettség teljesítése, döntés meghozatalától eltiltás vagy már meghozott döntés ellen történő fellépés.

³⁷ ÁRVA ZSUZSANNA: Uo., 10-11. o.

Alaptörvény garantálja, de „a törvényességi felügyelet konkrét megvalósítása a tartományok hatáskörében van annak ellenére, hogy az azt szabályzó normákat az állam fogadja el. A felügyelet eszköztárát tekintve jogi-, szak- és általános felügyelet, de megsemmisítési joggal csak a bíróságok rendelkeznek az önkormányzati autonómiának köszönhetően, de a felfüggesztés jogát a hatékonyság elvének érdekében gyakorolhatja a felügyeleti szerv.”³⁸

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

„Magyarországon a helyi közügyek intézése és a közhatalom gyakorlása érdekében önkormányzatok működnek”³⁹

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

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

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

³⁸ ÁRVA ZSUZSANNA: Uo., 13.o.

³⁹ Alaptörvény 31. cikk 1. bekezdése

V. Törvényességi felügyelet és ellenőrzés intézményének összevetése:

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

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

⁴⁰ A táblázat saját készítésű.

A táblázati összehasonlítást követően néhány gondolatot fogalmaznék meg a változás jelentőségével kapcsolatban. A fenti táblázat alapján kijelenthetjük, hogy a t. felügyelet a t. ellenőrzéshez képest igen erőteljes, akár közvetlen beavatkozást lehetővé tévő eszközökkel rendelkezik, mint pl.: a törvényességi felhívás. Ám a visszaélések elkerülése végett ez a beavatkozási lehetőség határidőhöz van kötve, ezzel akadályozzák meg azt, hogy feleslegesen jogbizonytalanság, vagy szélsőséges esetben visszaélés valósuljon meg a helyi önkormányzatokkal szemben. A határidő túllépése esetén ismételten törvényességi felhívással kell élni, ha a jogszabálysértés még az adott időpontban fennáll. A törvényességi felügyelet korlátozza a helyi önkormányzatok autonómiáját, hiszen határt szab a választási lehetőségeik kapcsán a felügyeleti eszközök segítségével, valamint megsérti az Helyi Önkormányzatok Európai Kartájának preambulumban foglalt célt, ami összességében úgy fogalmazható meg, hogy törekedni kell a helyi önkormányzatok autonómiájának fenntartására és folyamatos fejlesztésére, továbbá tartózkodni kell a visszalépéstől. Az utóbbit sérti a törvényességi felügyelet szabályozása, hiába felel meg a Karta szabályainak szó szerinti értelmezésben. Természetesen a törvényességi felügyelet jelenlegi szabályozásáról nem mondhatjuk el, hogy hibátlan, vagy a klasszikus felügyeleti eszközöket kimerítően tartalmazza pl.: a határozat felfüggesztésének jogosítványát nem, de az elmondható előjáróban a törvényességi felügyelet szabályozásáról, hogy tartalmaz nemzetközi példa nélküli eszközöket pl.: rendeletpótlás intézménye és a magyar viszonyokra próbálták konkretizálni a szabályozást a közigazgatási rendszerünk működési fejlődésének és fejlesztésének figyelembevételével. Az elkövetkezőekben a törvényességi felügyelet dogmatikai szabályozását teszem vizsgálatom tárgyává és végül kitérek a gyakorlati alkalmazásban kezdetében felmerülő problémákra, hiányosságra és joghézagokra.

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

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

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

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

Természetesen e rendelkezés részletszabályait három különböző jogforrásban találhatjuk meg: törvényben, kormányrendeletben, valamint a KIM módszertani levelében. Ennek megfelelően az elkövetkezőkben az a célom, hogy e jogforrásokat összehasonlítva (főleg a törvény és rendelet szabályozását összevetve) választ tudjak adni a következő kérdésekre:

- Vajon a törvényességi felügyelet megfelelően van e szabályozva az egyes jogszabályokban?
- Szükség van e valamely rendelkezések esetében jogszabály módosításra vagy kiegészítésre? Valamint a jogforrások megfelelően kiegészítik és részletezik-e egymást?

Természetesen e kérdéseket azért tekintem fontosnak iránymutatóként használni, hogy megválaszoljam az általam felvetett főbb kérdéseket:

- Miben jelent előrelépést a törvényességi felügyelet az ellenőrzéshez képest?
- Megfelelő-e a törvényességi felügyelet jogszabályi háttere, vagy vannak még jöghézagok?

E kérdések megválaszolása mellett még fontos feladatommak tartom a jogszabály alapján való konklúziók levonását a törvényességi felügyeletről a tekintetben – amit vizsgálatom egyik legmeghatározóbb pontjának tartok –, hogy megválaszoljam a következő kérdést: merre halad a magyar közigazgatási „expressz” a „változások korszakában”?

Mint az már korábban is kifejtésre került, az *Mötv.* a t. felügyeletnek eszközrendszerrel biztosít: régi, módosított és új eszközöket egyaránt, vagy ettől elvonatkoztatva helyreigazító és helyettesítő eszközöket tartalmaz.⁴¹ Ami fontosabb az, hogy a 132.§ részletezi a t. felügyelet célját, amely nem más, minthogy az érintett önkormányzat, szervei és szervezetében dolgozók működése jogszerű legyen.⁴² Viszont fel kell vetnem a kérdést, vajon tényleg „csak” ennyi

⁴¹ *Mötv.* 132.§ (1.) bek.

⁴² *Mötv.* 132.§ (2.) bek.

lenne az elemzett intézmény célja a jogalkotó szerint, vagy sem? Az Alaptörvény tervezete a részletes indoklás részében a következőket fűzte a 34. cikkhez:

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

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

A törvény érintett szakasza meghatározza a kormányhivatalok hatáskörét: mind pozitív és mind negatív taxáció alapján, valamint kivételek meghatározásával.⁴³ Álláspontom szerint e rész tekinthető az Alaptörvény már említett szakaszának részletezésének, abban a tekintetben, hogy a jogalkotó egyfajta általános fogalmat alakított ki a törvényességi felügyeletnek, a jogintézmény eszközeinek, céljának és hatáskörének körbehatarolásával. E törekvése a jogalkotónak szerintem rendkívül „kifizetődő”, hiszen ezzel megfelelő iránymutatást nyújt a jogalkalmazók számára és nem esik bele abba a hibába – amelybe a rendszerváltás számtalan alkalommal –, hogy döntött egy jogintézmény bevezetéséről, de nem határozta meg sem a jogintézmény fogalmát, emellett nem részletezte annak tartalmát.

Fontos továbbá, hogy a Kormány nem elégedett meg pusztán a törvényi szabályozással, hanem az Möt. 143.§ (1.) bekezdés e) pontjában foglalt felhatalmazás alapján alkotta meg a 119/2012. (VI.26.) számú Kormányrendeletet (továbbiakban: Vhr.), amely már a törvényességi felügyeleti eljárással és annak részletszabályaival foglalkozik. Előljáróban annyit megemlítenék még, hogy hiába a jelenlegi szerencsés jogalkotói helyzet és gyors jogalkotás, a rendeletben foglalt részletszabályok mégis félreérthetőek. Ennek megfelelően a KIM 2012. augusztus 09.-én egy módszertani útmutatót bocsátott ki, amely alapján megpróbálta elejét

⁴³ Möt. 132.§(3) – (5.) bek.

venni a félreértéseknek és értelmezési problémáknak, elsődlegesen a rendelet, másodlagosan a teljes jogszabályi környezet figyelembe vételével.

b) *Törvényességi felügyelet intézményének részlet szabályai a 119/2012. (VI.26.) Korm. r. alapján, s ezzel kapcsolatos lehetséges szabályozatlanságok, jövőbeli aggályok*

1. A törvényességi felügyeleti eljárás vizsgálati szakasza

A rendelet a törvényességi felügyeleti eljárást vizsgálati, valamint intézkedési szakaszra osztotta fel. Ezek szerint, az 1.§-nak megfelelően a vizsgálati szakasz megindítható ex officio és panasz bejelentés alapján is. Mint korábban már említésre került, a jogszabály is hivatkozik rá, hogy az *Mötv. 132.§ (3.) – (5.)* bekezdéseinek megfelelően jár el az illetékes fővárosi és megyei kormányhivatal.⁴⁴ Ám a rendelet már túlmegy pusztán a törvényi szabályozáson, és a kormányhivatalok tehermentesítése végett lehetőséget biztosít arra, hogy a kormányhivatal megszüntesse hivatalból a felügyeleti eljárást, ha nem talál jogszabálysértést.⁴⁵

Véleményem szerint a jogalkotó preventív jelleggel járt el, amikor számításba vette a tévedés lehetőségét a gyakorlat során, s a rendeletben már az elsők között szabályozta az új felügyeleti eljárás keretében az ismételt vizsgálat lehetőségét.⁴⁶ A KIM a rendelet 1.§ alapján módszertanában két „szintjét” különbözteti meg a törvényességi felügyeletnek: egyrészt beszélhetünk „általános felhatalmazás szerinti folyamatos törvényességi felügyeletről”, valamint „egyedi esetekben a kormányhivatal hivatalos hatáskörébe foglalt tudomásszerzés alapján kötelezően lefolytatandó vizsgálatról”.⁴⁷ Ennek megfelelően fejtette ki a KIM az ex officio és a bejelentés alapján induló eljárásokat. A hivatalból megszüntetett eljárásokat „külön döntés meghozatala nélkül lezárható”⁴⁸ eljárásokként említi.

2. Törvényességi felügyeleti eljárás intézkedési szakasza:

A rendelet 2.§-a már az előzetes szűrésen túljutott ügyek második szakaszával, vagyis az intézkedési szakasszal foglalkozik. Két esetben haladéktalanul meg kell kezdeni az eljárást és t. felügyeleti eszközöket kell alkalmazni, ha:⁴⁹

- „*a kormányhivatal (továbbiakban: hivatal) egy önkormányzati intézkedéssel összefüggésben egy vagy több jogszabálysértést észlel*”, valamint

⁴⁴ 119/2012.(VI.26.) Kormányrendelet 1.§ (1.) – (2.) bekezdés

⁴⁵ Uo. 1.§ (3.) bekezdés

⁴⁶ Uo. 1.§ (4.) bekezdés

⁴⁷ KIM módszertani útmutató (2012.08.09.), 5.o.

⁴⁸ Uo., 5.o.

⁴⁹ Vhr. 2.§ (1.) bek.

- az *Mötv. 132.§ 2. bekezdése* szerint érintett önkormányzat, annak szervei és szervezetében dolgozók nem tesznek eleget a kormányhivatal információkérésre irányuló – későbbiek folyamán tárgyalt – megkeresésének.⁵⁰

Ezt követően a hivatal azonnal megkezdi a t. felügyelet alkalmazását, így valamennyi esetben – kivéve a rendelet 2.§ 3. bekezdésében foglalt esetet⁵¹ – törvényességi felhívást⁵² alkalmaz.⁵³

A rendelet 2.§ 4. bekezdése szerint, ha a törvényességi felhívás megfelelő idő elteltével – *Mötv. 134.§ 1. bekezdése* alapján minimum 30 napot kell biztosítani – nem vezet eredményre, akkor a kormányhivatal egyidejűleg több törvényességi felügyeleti eszközt is alkalmazhat, ha azok egyidejűleg alkalmazhatók.

Ám ez a szakasz félreérthető, mivel azt sejteti a KIM módszertana szerint, hogy az eszközök alkalmazásának korlátai vannak. Így például nem érvényesíthető az *Mötv. 134.§ 2. bekezdésében* foglalt rendelkezés, mely szerint a Kormányhivatal a t. felügyeleti eljárás „*egyéb eszközeinek alkalmazásáról mérlegelési jogkörében dönt*”. Természetesen ez hibás felfogás a KIM szerint, hiszen a hivatal mérlegelési jogkörét nem szeretné korlátozni a rendelet vizsgált szakasza, pusztán a hatékonyabb problémamegoldásra hív fel.

Véleményem alapján a jogszabály félreérthetően fogalmaz a kormányhivatal cselekvési jogköre tekintetében, hisz egzakt módon kimondja a rendelet, hogy „*egyidejűleg több t. felügyeleti eszközt is alkalmazhat, ha az alkalmazni kíván t. felügyeleti eszközök jellege azok egyidejű alkalmazását lehetővé teszi.*”⁵⁴ Tehát azaz eshetőség is fennállhat, hogy bizonyos eszközök nem alkalmazhatók egy időben. Ilyen lehet pl.: az, hogy ismételten nem küldhetek ki törvényességi felhívást, ha más felügyeleti eszköz alkalmazása az idő múlására és a jogsértés helyreállíthatatlanságára és kisebb súlyára tekintettel indokolatlan lenne, vagy bármilyen eszközt alkalmazhatok, de erről a rendelet hallgat? Ilyen tekintetben – a szabályozatlanság miatt – véleményem alapján igenis beszélhetünk korlátról, de akkor felmerül a kérdés, hogy a KIM módszertana szerint miért nincs korlátozás? Vagy, ha mégis van

⁵⁰ *Mötv. 133.§*

⁵¹ Nos, az ÁSZ illetékessége esetén nem kell törvényességi felhívással élni az érintett irányába, csak az ÁSZ-t kell értesíteni a hatáskörébe tartozó eset jogszabálysértő mivoltáról, ám a KIM módszertana szerint a rendelet nem zárja ki a törvényességi felhívás kiküldésének lehetőségét, ha ez a jogsértés mihamarabbi orvoslását és információszolgáltatási célt is szolgál egyben. Véleményem szerint hiányos a jogszabály abban a tekintetben, hogy pontosan nem határozza meg azt, hogy kinek a kötelessége értesíteni a kormányhivatalt az ÁSZ-hoz történő ügy áttételéről, ugyanis a rendelkezés egyértelműen fogalmaz, amikor azt írja, hogy t. felhívás kibocsátása nélkül kezdeményezheti az ÁSZ vizsgálatot. Ám a kormányhivatal is meghatározott határidő alapján dolgozik, s alapvetően 30 napja van arra, hogy a t. felügyeleti eljárást lefolytassa, viszont ha a most említett eset áll fent és nem kötelessége, csak lehetősége van a kormányhivataloknak arra, hogy értesítsék az érintettet az ügy áttételéről, akkor mi a biztosíték arra, hogy nem sérül-e az önkormányzat érdeke az idő múlásával, vagy nem lép fel a kormányhivatallal szemben kártérítési per során? S a kormányhivatalnak a saját eljárását meg kell-e szüntetni vagy az áttétel folyamán ugyanaz az eljárás van még folyamatban? E kérdések kapcsán, amelyek álláspontom szerint aggodalomra adnak okot a kormányhivatalok ellen benyújtott kártérítési perek miatt, mihamarabbi válasza és intézkedésre van szükség.

⁵² *Mötv. 134.§*

⁵³ Vhr. 2.§(2.)bek.

⁵⁴ 119/2012.(VI.26.) Korm.r.2.§(4.)bek.

korlátozás, akkor mely eszközöket milyen esetben, milyen más eszközökkel, mikor alkalmazhatom? Erre a módszertani útmutató nem ad választ, így indokoltnak tekinthető a vizsgált rendelkezés felülvizsgálata.

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

A jogszabály előírja, hogy a törvényességi felhívás vagy más eszköz alkalmazása eredménytelenné válása esetén a Kormányhivatalnak 30 napon belül kell újabb törvényességi felügyeleti eszközt alkalmaznia, ám ha ezt elmulasztja, ismételt törvényességi felhívással kell élnie.⁵⁵

Véleményem szerint e rendelkezés megfelelő, hiszen ha elvárjuk, hogy az önkormányzat jogszerűen cselekedjen, akkor vice versa elvárható, hogy a hivatal mulasztása is következményekkel jár. Továbbá rendelkezik a rendelet arról is, hogy a kormányhivatal köteles megszüntetni az eljárást, ha az érintett az értesítést követő 30 napon belül megszünteti a jogsértést,⁵⁶ amely meglátásom szerint racionális döntés, hiszen ha megszűnik a jogsértés, akkor az eljárás is okafogyottá válik.

⁵⁵Vhr. 2.§(6.) – (7.) bek.

⁵⁶ 119/2012.(VI.26.) Korm.r.. 3.§

3. Információkérési és javaslattevési jogról, valamint a kapcsolattartás és határidő számítás:

Az *Mötv. 133.§ 1. bekezdése* rendelkezik a Kormányhivatal információkérési jogáról, mely intézménnyel korábban is rendelkezett a törvényességi ellenőrzés jogintézményének keretében és szabadabb keretek között. A jogintézményre a rendelet is kitér, ugyanis az információkérés jogába beleérti az iratokba való betekintés jogát is.⁵⁷

A kormányrendelet a kapcsolattartásnak három fajtájáról rendelkezik úgy, mint az írásbeli, szóbeli és írásbelinek nem minősülő elektronikus kapcsolattartás. Az írásbeli kapcsolattartás hagyományos útja papír alapon történik, de az adminisztráció gyorsítása végett írásbelinek minősülnek az elektronikus és minősített aláírással ellátott dokumentumok is. A szóbeli kapcsolattartás esetében a személyesen vagy telefonon történő kapcsolattartásról rendelkezik a jogszabály. Írásbelinek nem minősülő elektronikus kapcsolattartásnak számít pl.: a rövid üzenetváltás, amely nincs ellátva minősített aláírással. A kapcsolattartás fontos momentumának tekinthető az ok, amiért rendelkezik erről a kormányrendelet, s ez nem más, mint az információhoz való jog tartalmi megvalósítása, a tájékoztatáskérés, valamint a szakmai segítségnyújtás. Fontosnak tartom megjegyezni, hogy a jegyzők meghatározott része a t. ellenőrzés során gyakrabban éltek a telefonon történő szakmai segítségkéréssel, mint jelenleg. Példa volt arra is, hogy a jegyzők egy-egy képviselő testületi ülést megelőzve pár perccel kértek szakmai segítséget és kaptak is a kormányhivatal illetékes munkatársától. Természetesen ez az „előny” már nem található meg a t. felügyelet esetében, mivel a kormányhivatal által nyújtott szakmai segítségnek (jelenleg) még nagyobb szakmai megalapozottsággal kell rendelkeznie, mert ez már nem egy szakmai „tanács” – amit vagy megfogad a jegyző, vagy nem –, hanem (kötelező) iránymutatás a kormányhivatal (jövőbeni) gyakorlatára tekintettel.⁵⁸ Nem elfeledkezve arról a tényről, hogy a kormányhivatalok kártérítési felelősségét megalapozhatják a szakmailag megalapozatlan állásfoglalások, törvényességi felhívások ...stb.

A határidő számítással kapcsolatban megjegyeznék annyit, hogy a határidő értelmezésének és számításának módja megegyezik a más hatósági és bírósági eljárásokban foglaltakkal.⁵⁹

⁵⁷ A 133.§ 2. bekezdése javaslattevési lehetőséget biztosít a kormányhivatal számára „a helyi önkormányzat működésére, szervezetére, döntéshozatali eljárására vonatkozóan.” E javaslatot a képviselő testület köteles a soron következő ülésen megtárgyalni és egyet nem értés esetén – az elutasítás indokáról – a javaslattevőt részletesen tájékoztatni a polgármester útján.

⁵⁸ Vhr. 5.§(1.)-(4.)bek.

⁵⁹ Az időszámítás rendkívüli jelentőséggel bír a t. felügyeleti eljárás szempontjából, mivel bizonyos joghatásokat a határidő elmúlásához vagy elmulasztásához köt a rendelet. Pl.: ha a törvényességi felhívást követően az önkormányzat nem tesz eleget a felhívásban foglaltaknak, akkor a kormányhivatal egyéb felügyeleti eszközt alkalmazhat 30 napon belül, de ha a határidőt elmulasztja, akkor csak ismételt t. felhívást követően élhet más eszközzel. A határidőt megállapíthatják napokban vagy munkanapokban, hónapokban vagy években is. Lex specialis, ha napokban vagy munkanapokban állapítják meg a határidőt, akkor abba nem számít bele a közlés és kézbesítés napja; ha hónapokban vagy években állapítják meg a határidőt, akkor a határidő utolsó napja az a nap, amely számánál fogva megfelel a határidő kezdőnapjának; ha ez hiányzik a lejárat hónapjában, akkor a lejárat utolsó napja a hónap utolsó napja. (Pl.: február 29. helyett február 28.). Lex generalis, hogy a postára adás

A törvényességi felügyeleti eszközök részletes szabályozása az irányadó jogszabályokban:

4. Törvényességi felhívás:⁶⁰

A törvényességi felhívás a törvényességi ellenőrzés szabályozásából átvett és a t. felügyelet szabályozásával módosított, preventív eszköz. Az Mötv. 134.§ egyértelműen fogalmaz, amikor azt írja, hogy a kormányhivatal törvénysértés észlelése esetén 30 napon belül törvényességi felhívásban tájékoztatja az érintett önkormányzatot a megteendő intézkedésekről a jogellenes helyzet elhárítása végett. Az önkormányzatnak a törvénysértés súlyától függően legalább 30 napja van arra, hogy meghozza a megfelelő döntéseket, vagy részletes indoklás ellenében elutasítsa a kormányhivatal felhívásában foglaltakat. A jogalkotó – álláspontom szerint – helyesen hozta meg azt a szabályt, amikor a kormányhivatal mérlegelési jogkörére bízta, hogy mennyi határidőt határoz meg az érintett számára a jogellenes helyzet orvoslása végett, mivel így lehetőség van arra, hogy a hivatal az egyedi helyzetnek megfelelően alakítsa a határidőket.⁶¹ A felügyeleti szerv a Vhr. alapján jogalkotási kötelezettségének elmulasztása esetén legfeljebb 60 napos, míg határozathozatali és feladat-ellátási kötelezettség elmulasztása esetén legfeljebb 45 napos maximális határidőt állapíthat meg a felügyelt szerv számára.⁶² A hivatalnak két szempontot kell figyelembe vennie a határidő kiszabásakor:

1. Minél hamarabb szűnjön meg a jogsértés, valamint
2. A meghatározott határidőn belül lehetséges legyen megszüntetni a jogsértést.⁶³

Természetesen a megállapított határidők ellenére is, már a t. ellenőrzés intézménye gyakorlati tapasztalatainak figyelembevételével, a határidő az érintett által a kormányhivatalnak címzett indokolt írásbeli kérelme⁶⁴ alapján további 30 nappal meghosszabbítható.⁶⁵ A hosszabbításnak és a felhívásban megállapított eredménytelen határidő elteltének az oka, hogy a helyi önkormányzatok meghatározott munkaterv szerint működnek, emiatt egy-egy Képviselő Testület összehívása előzetes előkészítést igényel, továbbá pl.: figyelembe kell venni azt is, hogy mi alapján történ a t. felhívás kibocsátása, hiszen ha jogalkotási kötelezettség elmulasztása miatt, akkor a helyi rendelet tervezetének elkészítése, előterjesztése, véleményeztetése, vitája és módosítása akár még a maximális határidőt is

napja a felterjesztés napjának felel meg, valamint ha a határidő lejáratának napja munkaszüneti nap, akkor a határidő az azt követő munkanapon jár le A rendelet rendelkezik az elektronikus feladásról is, mert ebben az esetben a közlés napja az elküldés napjával egyezik, ám ilyen esetben az ügyintézési határidő az azt követő napon fog kezdődni. Továbbá a határidőt kétség esetén mindig megtartottnak kell tekinteni – ez egy megdönthető törvényi vélelem -, ám a jogkövetkezmények a határidő elteltével állnak be. A KIM módszertana megerősíti az általam leírtakat.

⁶⁰ BALOGH GÁBOR – SZÓGI ÁGNES: A helyi önkormányzatok törvényességi szempontú vizsgálatának múltja, jelene és jövője – 20 év után ismét törvényességi felügyelet (Második rész), *Kodifikáció és közigazgatás, 2012/1., 63.-65.o.* figyelembevételével

⁶¹ Mötv. 134.§(1.)bek.

⁶² Vhr. 8.§(3.)bek.

⁶³ Uo. 8.§(2.)bek.

⁶⁴ A Vhr. semmilyen alaki és tartalmi követelményeket nem támaszt a kérelemmel kapcsolatban, csak az érintett által benyújtottnak, „indokoltnak”, határidőn belülinek és írásbelinek kell lennie.

⁶⁵ Uo. 8.§(4.)bek.

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

Felmerül további kérdésként, hogy *„lehet-e a határidő lejárta után hosszabbítási kérelmet benyújtani?... Nem, mert további felügyeleti eszközök alkalmazásának az alapja a felhívás (és az abban meghatározott határidő letelte) és a jogszabály ettől az időponttól jogvesztő határidőket számít (pl.: bírósági kereset benyújtásának lehetősége).”*⁶⁶ Ennek alapján még a határidő letelte előtt fontos a kapcsolatfelvétel az érintettel, mivel véleményem és a hivatkozott cikk íróinak véleménye alapján is a jogalkotó célja a preventív, együttműködő felügyelet, nem pedig a szankcionálás. Érdeemes még megvizsgálni azt a kérdést, hogy ki jogosult benyújtani a határidő-hosszabbítás iránti kérelmet, azaz az Mötv. rendelkezési alapján a kérdést úgy kell átfogalmazni, hogy ki jogosult az önkormányzat képviselő testületének képviselőjére az ülések közötti időszakokban. Az Mötv. 41.§⁶⁷ szerint a képviselő testületet, mint jogi személyt a polgármester, megyei közgyűlés elnöke és a főpolgármester jogosult képviselni, vagyis ha a polgármester egy betervezett rendes ülést követően, vagy a nyári időszakban kap egy törvényességi felhívást, amelyben foglaltaknak előreláthatóan nem tud majd megfelelni, akkor még a határidő lejárta előtt kérvényezni fogja a határidő meghosszabbítását és így lehetővé teszi azt, hogy a Képviselő Testület megszüntesse a jogsértést. Az Ötv.-nek megfelelően az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatában értelmezte a polgármester és ehhez hasonló személyek jogát.⁶⁸

A Mötv. ezenkívül még arról rendelkezik, hogyha a törvényességi felhívásban megállapított határidő eredménytelenül telik el,⁶⁹ akkor a kormányhivatal mérlegelési jogkörében alkalmazhat más felügyeleti eszközöket is. Meg kell említeni, hogy a korábban már kifejtett szabad mérlegelési jogkörben való eszközalkalmazáshoz továbbra is tartom magam.⁷⁰ A problémát itt az jelentheti, hogy a Vhr. nem számol azzal, hogy a határidő-hosszabbítást

⁶⁶ BALOGH GÁBOR – SZÓGI ÁGNES:Uo., 65.o.

⁶⁷ Mötv. „41. § (1) A helyi önkormányzat jogi személy. A képviselő-testületet a polgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a főpolgármester képviseli.”

⁶⁸ 961/B/1993. AB határozat

⁶⁹ Vhr. 9.§ tartalmazza a határidő eredménytelen elteltének eseteit.

⁷⁰ Mötv. 134.§(2.)bek.

egyetlen jogszabály sem köti törvényességi felhíváshoz. Ugyanis ha a határidőt egy „végzés” formájában meghosszabbítja a kormányhivatal 25 nappal, akkor ennek eredménytelen elteltét követően a hivatal 5 napon belül fordulhatna bírósághoz, mivel a Vhr.-ben további felügyeleti eszköz alkalmazása a törvényességi felhívásban megállapított határidő elteltét követően 30 napon belül lehetséges, amely határidő jogvesztő,⁷¹ s mivel a kormányhivatal nincs kötve ahhoz, hogy t. felhívásban hosszabbítson határidőt, vagy a Vhr. szabályozása nem veszi figyelembe a hosszabbítás lehetőségét⁷² a további felügyeleti eszköz alkalmazásánál. Ezért itt meglátásom alapján pontosítani kellene a határidő-hosszabbítás intézményét, mivel ez hátrányt jelent a kormányhivatalok számára és ezáltal a Vhr.-ben foglalt lehetőségeik is sérülhetnek – határidő hosszabbítás esetén –, vagy legalábbis az idevonatkozó további felügyeleti eszközök alkalmazásának határidejét, vagy a határidő-hosszabbítást csak törvényességi felhívás formájában szabadna engedélyezni.⁷³

5.A képviselő testület ülésének összehívása:

A *Mötv. 135.§ 1. és 2. bekezdése* alapozza meg a képviselő testület ülésének összehívásának lehetőségét, mint felügyeleti eszközt. Ezen eszköz fontosságát az alapozza meg, hogy ezzel a K.H. indítványozhatja bizonyos törvényességi kérdések képviselő testület általi megtárgyalását, amelyek egy jogsértő helyzet kiküszöböléséhez járulnak hozzá. A törvény továbbá megemlíti, hogy a polgármester a hivatal javaslata, valamint a törvényben⁷⁴ meghatározott egyéb esetben 15 napon belül hívja össze a képviselő testület ülését, de ha a polgármester az indítvány és annak fontossága ellenére sem működik együtt a hivatallal, akkor a felügyeleti szerv – a polgármestert megkerülve – hívja össze a szükséges képviselő testületi ülést. A Vhr. annyiban bővíti a törvényi szabályozást, hogy a kormányhivatal javaslatában megjelölheti az összehívandó testületi ülés azon napirendi pontjait, amelyek tárgyalása az önkormányzat törvényes működéséhez szükséges.⁷⁵ Ugyanitt érvényesül az információkérési (információszerzési jog) is, mivel a jegyzőnek a megtartott ülést követően 5 napon belül meg kell küldenie a jegyzőkönyvkivonatot a kormányhivatal részére.⁷⁶ Fontos még megemlíteni,

⁷¹ Ha ezt elmulasztja, akkor a Vhr. 2.§(7.) bekezdése értelmében ismételt t. felhívást kell tenni.

⁷² Vhr. 2.§(6.)bek.

⁷³ Természetesen felmerül az a kérdés is, hogy lehetőség van-e többször hosszabbítani, valamint az ismételt törvényességi felhívás kiadása – a Vhr. 2.§ 6. bekezdésénél elmondottakra tekintettel – határidő hosszabbításnak minősül-e? „Erre vonatkozó tiltás hiányában ismételtlen engedélyt adhat a kormányhivatal a határidő meghosszabbítására, azonban csak akkor, ha a kérelem a korábban említett feltételeknek megfelel (érintett, írásban, határidő lejártá előtt kérte). Fontos ugyanakkor leszögezni, hogy a kormányhivatal saját magától nem hosszabbíthat.” A kérdés második felére rátérve a K.H. szabad mérlegelése alapján dönthet úgy felügyeleti eszköz alkalmazásáról, amely véleményem szerint és jogszabályi tiltás hiányában – a megváltozott helyzetre tekintettel –, akár ismételt t. felhívás is lehet, amely tekinthető egyben határidő-hosszabbításnak is.

⁷⁴ *Mötv. „44. §* A képviselő-testület szükség szerint, a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott számú, de évente legalább hat ülést tart. Az ülést tizenöt napon belüli időpontra össze kell hívni a települési képviselők egynegyedének, a képviselő-testület bizottságának, valamint a kormányhivatal vezetőjének a testületi ülés összehívásának indokát tartalmazó indítványára. Az indítvány alapján a testületi ülést a polgármester hívja össze a testületi ülés indokának, időpontjának, helyszínének és napirendjének meghatározásával.”

⁷⁵ Vhr. 10.§(1.) bek.

⁷⁶ Uo. 10.§(2.)bek.

hogy a jogszabályok idevonatkozó részei csak a képviselő testületi ülés összehívásáról vagy ennek indítványozásáról tesznek említést, viszont arról nem tesznek említést, hogy a polgármester esetleges akadályoztatása, vagy jogszabályba ütköző – nem együttműködő – magatartása esetén ki vezeti a testületi ülést. Viszont azt biztosan kijelenthetjük, hogy az ülést semmi esetre sem vezetheti a kormányhivatal által megbízott személy.

6. Az helyi önkormányzati rendelet AB és Kúria általi felülvizsgálatának kezdeményezése:⁷⁷

Az Alkotmánybírósághoz benyújtható indítványok lehetősége jelentősen lekorlátozódott, ami azt jelenti, hogy AB-i eljárás önkormányzati rendeletek felülvizsgálata esetében csak Alaptörvénybe ütközése esetén indítható. A hivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszteren keresztül (továbbiakban: miniszter), az Alaptörvénybe ütköző rendelet esetén AB-i eljárás megindítása iránti indítványt⁷⁸ terjeszthet a Kormány elé az érintett rendelet egészének vagy meghatározott részének megsemmisítése érdekében, a Vhr.-ben meghatározott szabályok szerint. Természetesen a miniszter előzetesen vizsgálja, hogy a kormányhivatal indítványa megfelel-e az AB eljárás megindításához szükséges formai és tartalmi követelményeknek, ha nem, akkor lehetősége van az indítványt visszaküldeni:

- kiegészítésre,
- módosításra, vagy
- visszavonásra.

Az indítvány a kormányhivatal által 3 napon belül visszavonható, amelyhez az szükséges, hogy a meghatározott időintervallumon belül a visszavonásról tájékoztassa a minisztert és az érintett önkormányzatot. A szabályozás hiányos a tekintetben, hogy a jogszabályok nem rendelkeznek arról, hogy a hivatalon belül ki, mi alapján, milyen döntés meghozatalával, kinek az engedélyével dönthet úgy, hogy „elállnak” az indítványuktól? Először is a kérdés első része egyértelmű, ha arra a következtetésre jutnak, hogy az érintett önkormányzat még az AB eljárás lefolytatása, vagy annak előrelátható lezárása előtt orvosolja a jogsértő állapotot. Viszont a többi kérdés tekintetében vagy a Vhr. rendelet módosításával, vagy kifejezetten a kormányhivatalok Szmsz.-ben rögzítve törvény felhatalmazása alapján kell erről rendelkezni.

⁷⁷ Mőt. 136.§ és Vhr. 11. – 12.§ alapján

⁷⁸ Az indítványra vonatkozó tartalmi kritériumok a 2011. évi CLI. törvény (ABtv.) leszabályozza.

A kormányhivatal természetesen jogszabálysértés esetén is jogosult bírósági eljárás iránti indítványt előterjeszteni a Kúria önkormányzati tanácsához, az Mötv.-ben foglalt rendelkezések⁷⁹ alapján.

Nem elveszve a részletekben, felmerül az a kérdés, hogy mi történik akkor, ha az önkormányzati rendeleten belül egyszerre találhatóak Alaptörvény-ellenes és jogszabályba ütköző rendelkezések. Ez esetben természetesen nem kell két külön törvényességi felhívást kibocsátani, viszont az adott törvényességi felhíváson belül külön-külön ki kell térni arra, hogy a rendelet mely részei és miért minősülnek jogszabály-, valamint Alaptörvény-ellenesnek. Ha a t. felhívásban megállapított határidő eredménytelenül telik el, akkor a két eljárást mind a Kúria, mind az AB irányába egyszerre meg lehet indítani. Végül „*megettörténhet az is, hogy egy rendelkezés egyszerre Alaptörvény- és jogszabály-ellenes. Ebben az esetben az ABtv. szerint az AB eljárás kizárt, így csak a Kúria önkormányzati tanácsához fordulhat a Kormányhivatal.*”⁸⁰

7. Az önkormányzati határozat elleni bírósági eljárás kezdeményezésének joga:

Az Mötv. röviden foglalkozik az önkormányzati határozat elleni bírósági eljárás kezdeményezésének jogával, amelyre a Vhr. nem tér ki. Erről az esetről akkor beszélünk, ha az önkormányzat képviselő testülete egyedi ügyek kapcsán határozatot hoz ülésén. Ez esetben a kormányhivatal a t. felhívást követő nyitva álló határidő eredménytelen eltelte után a Törvényszék előtt bírósági eljárást kezdeményezhet. A határozat végrehajtására a bírósági eljárás nincs felfüggesztő hatállyal, ezért ha a végrehajtás a közérdek súlyos sérelmével vagy elháríthatatlan kárral járna, akkor az első fokon eljáró bíróság a határozat végrehajtását felfüggesztheti a per befejezéséig.⁸¹ A bíróság eljárása során megállapíthatja a határozat jogszabálysértő mivoltát, így hatályon kívül helyezheti azt, vagy elutasíthatja a kormányhivatal keresetét. Utóbbi esetben az érintett önkormányzat a per végleges lezárulását követően polgári jogi kártérítési pert indíthat a kormányhivatallal szemben.

8. A helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztása és pótlása (rendeletpótlás):

A kormányhivatal az érintett önkormányzat tájékoztatása mellett egyidejűleg kezdeményezi az önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztását megállapító bírósági eljárást indítványában,⁸² ha a helyi önkormányzat jogszabályban megállapított

⁷⁹ Mötv. 136.§

⁸⁰ BALOGH GÁBOR – SZÖGI ÁGNES:Uo., 66-67.o.

⁸¹ Mötv. 139.§ alapján

⁸² Mötv. 137.§ 2. bekezdés tartalmazza, hogy mit kell tartalmaznia a kormányhivatal által benyújtott indítványnak.

jogalkotási kötelezettségét ténylegesen elmulasztotta.⁸³ A Kúria a kormányhivatal indítványa alapján határozatban egy ésszerű⁸⁴ határidőt állapít meg az önkormányzatnak a jogalkotási kötelezettség mulasztásának pótlására, de ha ez eredménytelenül telik el, akkor kezdeményezheti a Kúriánál a jogalkotási kötelezettség elmulasztásának kormányhivatal által történő pótlását.⁸⁵

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

A rendeletpótlás⁸⁶ egy rendkívül erőteljes reparatív jellegű eszköznek mondható, hiszen az önkormányzat többszörös mulasztását követően lehetőséget biztosít a felügyeleti szerv számára, hogy az önkormányzati rendeletre irányadó szabályok alapján a konkrét ügyben rendeletet alkosson – helyreállítsa a jogellenes állapotot – , amelyet a kormányhivatal vezetője aláír és a Magyar Közlönyben közzé tesz.⁸⁷ A jegyző a kihirdetett rendeletet a szokásos módon közzé teszi.⁸⁸ Ugyancsak a felügyeleti eszközt erősíti, hogy a kihirdetett rendeletet az önkormányzat csak a következő önkormányzati ciklusban jogosult hatályon kívül helyezni, vagy módosítani, ez idő alatt a kormányhivatal jogosult a rendeletet módosítani. Tehát az érintett önkormányzat ideiglenesen elveszti azt a jogát, hogy a többszörös mulasztását követően megalkotott és kiadott rendeletet módosítsa, vagy hatályon kívül helyezze meghatározott ideig. Ez a rendelkezés egyfajta szankcióként, maga a felügyeleti eszköz egésze pedig ultima ratio-ként értelmezhető. Ha belegondolunk, ennek a reparatív jellegű eszköznek a jelentősége nem csak abban fog állni, hogy alkalmazni fogják, hanem a legtöbb önkormányzat tekintetében erős

⁸³ Uo. 137.§(1.)bek.

⁸⁴ A törvény nem tartalmazza az „ésszerű” határidő kritériumát, erre csak a magyar bírósági gyakorlatból lehet következtetni.

⁸⁵ Uo. 137.§ (3.)-(4.)bek.

⁸⁶ Uo. 138.§

⁸⁷ Uo. 138.§(1.)bek.

⁸⁸ Uo. 138.§(2.)bek.

„kényszerként” fog működni, hogy legalább a bírósági határozatban megállapított határidő alatt pótolják jogalkotási kötelezettségüket, mert nem szeretnék, ha egy külső szerv beavatkozásával ideiglenesen korlátozná jogosultságaikat a jogalkotás terén. A Vhr. alapján az rendeletpótlás szakaszába eljutott önkormányzatok, mintegy végső lehetőségként módosításokat javasolhatnak az elkészült rendelet-tervezettel kapcsolatban⁸⁹.⁹⁰

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

Ezen felügyeleti eszköz vizsgálatához még azt fűzném hozzá, hogy a felügyeleti eszköz veszt a jelentőségéből abból a szempontból, hogy nem alkalmazható azonnal. Tehát szükség van egyfajta bírósági procedúrára ahhoz, hogy ténylegesen alkalmazni lehessen ezt az eszközt. A bírósági eljárás érthető, hiszen ezzel megakadályozhatóak a visszaélések, de mégis hiányzik a korlát, hogy egy bírósági eljárásnak mennyi ideig kell tartania, az érintett önkormányzatnak mennyi maximális idő alatt kell pótolni mulasztását a bírósági határozat meghozatalát követően, hogyan orvosolható a jogsértő helyzet a bírósági eljárás előtt és alatt átmenetileg. Ezek az esetek nincsenek tisztázva a Vhr.-ben, így szinte hiábavaló az eszköz létezése, ha az alkalmazása ennyire akadályoztatva van, valamint ha a jogsértő helyzet még a törvényességi felhívást követően is fennáll hosszabb ideig. Meglátásom szerint ez az eset azzal kerülhető el, ha a szándékosan vagy súlyos gondatlanságból, emellett többszörösen jogalkotási kötelezettséget megsértő önkormányzatokat azzal szankcionálná a jogalkotó, hogy pl.: egy kormánybiztos rendelni ki, aki felügyelné az önkormányzat jogalkotási tevékenységének minden fázisát, vagy az aktuspótlást a törvényességi felhívást követően azonnal lehetővé tenné ezen önkormányzatokkal szemben. A jogszabály az önkormányzat határozathozatali és feladat-ellátási kötelezettségének elmulasztását a rendeletpótláshoz hasonlóan szabályozza.⁹¹

⁸⁹ Természetesen a kormányhivatal vezetője 30 napon belül dönt a módosítást tartalmazó kezdeményezés elfogadásáról, ha elfogadja, akkor tájékoztatja erről az érintett önkormányzatot és minisztert, valamint a döntéstől számítva 60 napon belül módosítja a rendeletet. Viszont a kezdeményezés elutasítása esetén csak indoklási kötelezettség terheli a kormányhivatal vezetőjét

⁹⁰ Vhr. 13.-14.§ alapján

⁹¹ Az önkormányzat – ebben az esetben – elmulasztja valamely jogszabályban – törvény, rendelet – foglalt határozathozatali vagy feladat-ellátási (köszolgáltatás) kötelezettségét teljesíteni, így a tájékoztatás kézhezvételétől vagy a tájékoztatásra nyitva álló határidő eredménytelen elteltét követően a kormányhivatal 15 napon belül az illetékes törvényszéknél kezdeményezheti a mulasztás megállapítását és a bíróság határozatában határidő kijelölésével a pótlást is. Ha a bírósági határozatban foglalt határidő eredménytelenül telik el, a kormányhivatal 30 napon belül kérheti a törvényszéknél a mulasztás kormányhivatal általi pótlását a helyi önkormányzat költségére.

9. Törvényességi felügyeleti bírság megállapítása:

A kormányhivatal négy esetben szabhat ki felügyeleti bírságot.⁹² Álláspontom alapján az Möt. 141.§ 1. bekezdés a) - b). pontjainak kivételével a többi esetben indokolt a felügyeleti bírság. Első esetben azért nem indokolható, mert egy olyan jogszabálysértés esetén szabják ki, amely feltevésem szerint utólag már nem orvosolható. Erre igaz a korábban említett eset, pl.: ha a jegyzőkönyvet nem a 15., hanem a 16. napon adják postára. Utóbb ilyen esetben nincs értelme a sorozatos bírságnak, mivel a jogsértés nem orvosolható. Ilyenkor a bírságnak csak akkor van értelme, ha a jegyző már több alkalommal nem a 15., hanem rendszeresen a 16. és 17. napon küldi el a jegyzőkönyvet, s ennek nincs objektíven kimenthető indoka. Természetesen az információkérés esetén is ugyanez az álláspontom, hogy érdemes lenne azzal pontosítani a törvényi szöveget, hogy felügyeleti bírság csak többszöri mulasztás esetén szabható ki.

Felügyeleti bírságot a Vhr. rendelkezései alapján 45 napon belül határozattal lehet kiszabni.⁹³ A törvény külön rendelkezik a felügyeleti bírság mértékéről^{94, 95} Fennáll az az eshetőség is, hogy az érintett önkormányzat ismételten elköveti a jogszabálysértést, ebben az esetben ismételten kiszabható a bírság is^{96, 97} A Vhr. korlátként határozza meg a bírósági felülvizsgálatot az ismételt kiszabással szemben.⁹⁸

Ebben az esetben a jogalkotónak, vagy legalábbis a KIM-nek egyfajta viszonyítási alapot kellene adnia a kormányhivatalok számára. Meg kellene határoznia, hogy bizonyos jogszabálysértések a törvényi kereten belül minimálisan és maximálisan milyen bírság összeggel sújthatók, érvényesítve a jogszabályokban is benne foglalt arányosság⁹⁹ és fokozatosság¹⁰⁰ elvét a két vagy több alkalommal jogszabályt sértő önkormányzatokkal kapcsolatban. A Vhr. tulajdonképpen a bírság-megállapítás bírósági felülvizsgálatával

⁹² Möt. 141.§(1.)bek:

- ha a jegyző a megadott határidőn belül nem küldi el a jegyzőkönyvet a kormányhivatal részére,
- ha a jegyző meghatározott határidőn belül nem tesz eleget az önkormányzat információkéréssel kapcsolatos megkeresésének,
- ha a jogalkotási kötelezettség, határozathozatali kötelezettség és feladat-ellátási kötelezettség elmulasztása miatti perben hozott bírósági határozatban megállapított mulasztás pótlására nyitva álló határidő eredménytelenül telt el,
- ha a kormányhivatal kezdeményezése alapján a képviselő testület nem folytatja le a polgármesterrel, vagy jegyzővel szembeni fegyelmi eljárást.

⁹³ Vhr. 15.§(1.)bek.

⁹⁴ Minimális összege a köztisztviselői illetményalap legnagyobb összege, maximális összege a köztisztviselői illetményalap tízszerese. Ez a szabály is egyfajta korlátot szab a kormányhivatalok számára, amely megakadályozza a visszaélések lehetőségét az államigazgatás oldaláról.

⁹⁵ Möt. 141§(2.)bek.

⁹⁶ Uo. 141.§(3.)bek.

⁹⁷ Vhr. 15.§(3.)bek.

⁹⁸ Uo. 15.§(4.)bek.

⁹⁹ Uo. 2.§(5.)bek. figyelembevételével.

¹⁰⁰Möt. 141.§(4.)bek. a)-c) pont a fokozatosságra utal

foglalkozik¹⁰¹.¹⁰² Természetesen a rendelet alapján a hivatal különös méltánylást igénylő szempontokat is figyelembe vehet a bírság kiszabásakor a polgármester kérése alapján.

Hiányolom viszont a viszonyítási alapot abban a tekintetben, hogy milyen esetekben, mi alapján alkalmazható méltányosság a bírság kiszabásakor.¹⁰³ Vajon akkor is alkalmazható méltányosság, ha a jogsértés szándékos vagy súlyos gondatlanságból következik be? Ezekről a Vhr. nem rendelkezik, pedig a gyakorlatban problémaként jelentkezhethet.

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

A rendelet rendelkezései alapján¹⁰⁴ a kormányhivatal az Alaptörvény rendelkezéseivel ellentétesen működő önkormányzat felosztatását kezdeményezi, s erre irányuló javaslatát részletes indoklással és az ezt igazoló dokumentumok másolatával el kell juttatni az illetékes miniszternek.

A Vhr. nem tartalmazza – még példálózó jelleggel sem –, hogy milyen esetben működik egy önkormányzat alkotmányellenesen. Véleményem szerint ebben az esetben egyedüli „támaszként” csak az AB gyakorlat szolgálhat, ám ez is csak a régi Alkotmány keretében.¹⁰⁵

A Vhr. által szabályozott utolsó felügyeleti eszköz a központi költségvetésből járó támogatás meghatározott részének visszatartása vagy megvonása iránti kezdeményezés.¹⁰⁶ Ez a felügyeleti eszköz egy „ösztönző represszív eszköznek” tekinthető, mivel a kormányhivatal kezdeményezése alapján a MÁK megvonja vagy visszatartja egy önként vállalt feladatellátáshoz nyújtott támogatás legfeljebb 50%-t. Azért tekinthető ösztönzésnek, mert így az önkormányzat nem tudja ellátni az általa önként vállalt feladatokat, tehát ösztönözve lesz, hogy mihamarabb szüntesse meg a jogsértést annak érdekében, hogy „pénzhez jusson”. Ez az eszköz megfelelőnek tekinthető, mert így az önkormányzat biztosan időben cselekedni fog, hogy fedezni tudja felvállalt beruházásait.¹⁰⁷

¹⁰¹ A bírságot megállapító döntésre a Ket. szabályait kell alkalmazni. A bírósági döntés korlátja, hogy a kormányhivatal döntését megváltoztathatja, de a kormányhivatalt új eljárásra nem utasíthatja

¹⁰² Uo. 141.§(5.)-(7.)bek.

¹⁰³ Vhr. 15.§(2.)bek.

¹⁰⁴ Uo. 16.§

¹⁰⁵ Korábbi állásfoglalásom szerint a jogi szabályozás egyik legnagyobb problémája a viszonyítási alap, mint ez esetben is. A hivataloknak nincsenek megfelelő jogszabályi támaszaik, hogy minden esetben teljes bizonyossággal el tudják dönteni, hogy ez „csak jogszabálysértés”, az „csak Alaptörvény-ellenes” rendelkezés. Ezeket a hiányosságokat úgy lehet pótolni, hogy a felettes szervek viszonyítási alapot nyújtanak a felügyeleti szerv számára, s ezeket a hiányosságokat mihamarabb pótolni kell.

¹⁰⁶ Uo. 17.§

¹⁰⁷ A szabályozás hiányos, mivel nem tudjuk, hogy az Möt. hatályba lépő rendelkezései szerint mi tekinthető kötelezően ellátandó helyi közügynek vagy helyi feladat-ellátásnak és mi tekinthető önként vállaltnak? Ezek a kérdések véleményem szerint értelmezést segítő jogszabályi rendelkezésekkel, vagy a jövőben kialakuló bírói gyakorlattal orvosolhatók.

c) *A törvényességi felügyelet gyakorlati szempontból (2012-2013)*

Közigazgatási gyakorlatomat a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Törvényességi Felügyeleti Főosztályán töltöttem 2012. őszén három hétig. Ennek alapján vizsgáltam a törvényességi felügyelet jogintézményének gyakorlati megvalósulását és problémáit.

A gyakorlat során a következő problémákkal szembesültem:

- A kormányhivatalok a törvényességi felügyelet eszközrendszere tekintetében „tapogatóznak”, amely egyrészt abból következik, hogy a KIM egy – átmenetileg – megengedő gyakorlat folytatását kérte a hivataloktól az új rendszer és helyzet „fényében”, valamint a magyar bíróságok egyáltalán nem rendelkeztek egységes bírósági gyakorlattal, így esetről-esetre formálták a közigazgatási ügyekkel kapcsolatos bírósági gyakorlatot, valamint „kicsapongva” vagy az önkormányzatoknak vagy a kormányhivataloknak szolgáltak megfelelő döntésekkel.
- A kormányhivatalok hiányolták a különbíróságokat (értve itt: a közigazgatási és munkaügyi bíróságokat), ugyanis megfelelő különbíróságok esetén abban bíznak, hogy bírósági gyakorlat is kiszámíthatóbb lesz.
- A „soft law” jellegű törvényességi ellenőrzés gyakorlata miatt bizonyos esetekben az önkormányzatok szándékosan nem vették figyelembe a kormányhivatalok által kiadott törvényességi felhívásokat, hiszen azonnali szankció még nem érhette őket.
- A kormányhivatalok számára problémát jelentett, hogy nincs viszonyítási alapjuk a tekintetben, hogy minden formai és alaki hiba esetén törvényességi felhívást kellene-e intézniük az érintett önkormányzathoz, vagy csak a kirívó hibák esetén. Emellett további problémát jelentett és jelent mai napig az is, hogy az önkormányzatok humánerőforrás hiányban szenvednek, emiatt az eljárásra megállapított 30 nap sok esetben kevés számukra.
- Az eszközök tekintetében a kormányhivatalok aggodalmára adott okot az arányosság, fokozatosság és méltányosság érvényesítése is gyakorlatuk során. Egyrészt a törvény értelmezése alapján, minden formai és tartalmi hiba esetén lehetne törvényességi felhívást tenni, ami kiüresítené és komolytalanná tenné a törvényességi felhívást, mint felügyeleti eszköz lényegét. Példának okáért: eltúlozva minden vessző vagy helyesírási hibáért...stb., mivel a hivatalok nincsenek azzal tisztában, hogy valóban ilyen szigorú gyakorlatot kellene-e folytatniuk. Nincs

viszonyítási alapjuk abban sem, hogy a törvényességi felhívást követően az egyes esetekre konkretizálva milyen eszköz alkalmazása lenne a leghatékonyabb pl.: egy eladósodott önkormányzattól nem lehetne felügyeleti bírságot beszedni... stb., vagy minden esetben minden eszköz alkalmazása elfogadott, ugyanis a szabad mérlegelés, valamint a Vhr.-ben foglalt jogsértéssel arányos szankcionálás lehetősége biztosítja ezt a lehetőséget.¹⁰⁸ Hiányzott a gyakorlatból az is, hogy a törvényességi felhívásban meghatározott időtartamot milyen indokok figyelembe vételével és mennyi idővel lehetett hosszabbítani a konkrét esetekben, vagy a többszöri hosszabbítás követelménye tiltott vagy megengedett volt-e.¹⁰⁹ Kérdéses, hogy minden jogszabálysértés esetén kellett-e törvényességi felhívást kibocsátani, amelyek utólag nem orvosolhatók, vagy elég a tájékoztatás első alkalommal. A jogszabályok nem részletezik, hogy a törvényben meghatározott szempontok¹¹⁰ figyelembevételével hogyan vegye számításba az adott tényezőket az ismételt bírság megállapításakor, vagy kisebb jogsértés elhúzódása esetén mikor alkalmazzon felügyeleti bírságot, ennek az összege milyen mértékű legyen ... stb. Természetesen e pontban foglalt problémákat korábban kifejtettem az egyes felügyeleti eszközök elemzésénél.

A gyakorlat természetes a 2012.-es év, mint tapasztalat gyűjtési évet követően már választ szolgáltatott a kezdetben felmerülő szabályozási hiányosságokra és problémákra. 2013. január 01.-én felálltak a helyi szinten működő Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságok, így lehetőség nyílt a közigazgatási határozatok és kormányhivatal által kibocsátott törvényességi felügyelettel kapcsolatos közigazgatási határozatok szakmai felülvizsgálatára és egységes bírói gyakorlat kialakítására, amely lehetőséggel természetesen a közigazgatási bírók éltek. A megyénként eltérő törvényességi felügyeleti gyakorlat még mindig fennállt 2013.-ban is, de már egységesülni látszik a jelenlegi helyzet. A viszonyítási alapok még jelenleg is hiányoznak a szabályozásból, de a helyi önkormányzatok együttműködési problémái a kormányhivatalokkal megoldódni látszottak évvégére. A konklúziók kifejtése előtt még megemlíteném, hogy az Möt. 2013.03.01.-én módosításon esett át a törvényességi felügyelet tekintetében és ennek következtében két fontosabb változást emelnék ki, mégpedig a törvényességi felügyelet már az önkormányzati társulásokra is kiterjed. valamint a társulás is sújtható felügyeleti bírsággal.

¹⁰⁸ Möt. 134.§ (2.)bek., Vhr. 2.§(5.)bek.

¹⁰⁹ Vhr. 8.§ (4.)bek.

¹¹⁰ Möt. 141.§(4.)bek.

VII. Végekvetkeztetések a törvényességi felügyelettel kapcsolatban:

Meglátásom szerint a jogalkotó megfelelő döntést hozott, amikor a törvényességi ellenőrzés intézményét a megváltozott állam és közigazgatási felfogás miatt átalakította törvényességi felügyeletté. Ám véleményem szerint a t. felügyelet intézményének szabályozása még joghézagokban szenved és korrekcióra szorul, amely elemzésemből is kitűnik.

Természetesen a nemzetközi tendenciák tekintetében élen jár, új irányt mutat pl.: a rendeletpótlás lehetőségével egy új felügyeleti eszközt alkotott meg és erősítette a felügyeleti szerv pozícióját...stb., de természetesen bizonyos klasszikus felügyeleti eszközök hiányoznak az eszközök közül pl.: önkormányzati döntés végrehajtásának felfüggesztése. A felsorolt problémák esetében elmondhatom, hogy a magyar bírósági gyakorlat által felmerülő problémák a Kúria által kiadott jogegységi határozattal orvosolhatóak, ugyanis a bírói gyakorlat központi egységesítése segítséget fog nyújtani ahhoz, hogy a kormányhivatalok, valamint önkormányzatok számára is kiszámíthatóbb legyen a bírósági döntéshozatal, valamint ne csak a bíró egyéni mérlegelésétől függjön a határozat meghozatala. Természetesen a különbíróságok hiányát már megoldotta a 2013. január 01.-én felállt Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságok, de e bíróságok számára is szükség van további iránymutatásra és viszonyítási alapokra.

A jogszabályok egyik legnagyobb hiányossága – véleményem szerint – a mellékletek, amelyek viszonyítási alapul, vagy legalábbis kiindulópontként szolgálnak a hivatalok számára pl.: a jogsértés megszüntetésére nyitva álló határidő meghosszabbításakor, az ismételt bírság kiszabásakor ... stb. Bizonyos esetekben a Vhr. is kiegészítésre szorul álláspontom szerint, mivel a kormányhivatal nincs tisztában azzal, hogy pl.: milyen méltányossági szempontokat vehet igénybe, újabb felügyeleti eszköz alkalmazása esetén milyen sorrendben haladjon a t. felhívás alkalmazását követően, szabad mérlegelési jogköre alapján minden eszközt alkalmazhat, így akár két törvényességi felhívást is tehet... stb. Ezek a hiányok vagy a rendelet, vagy egy új KIM útmutató kibocsátása alapján orvosolhatóak lennének. A technikai hiányosságokat, mint pl.: humánerőforrás hiány, pedig a Kormány közszolgálat szervezési stratégiájának újragondolásával és a közszolgálat bővítésével, vagy a felügyeleti eljárásra nyitva álló határidő meghosszabbításával lehetne orvosolni.

Végül kifejténém egyéni véleményemet a törvényességi felügyelet intézményéről. Álláspontom szerint a törvényességi felügyelet intézménye egy előrelépést jelenthet a Kormány számára abban az irányban, hogy elérje a szakszerű, stabil, gyors és hatékony közigazgatást. Megértem a KIM hozzáállását az átmeneti időszak tekintetében – azaz a megengedő t.

felügyelettel kapcsolatban –, de a hibáktól való eltekintésnek 2013. január 01.-től kezdve „gátat kell szabni”. A jogalkotó célja világos, azaz a végrehajtó hatalom részeként funkcionáló helyi municipiák működjenek törvényesen és szakszerűen. Viszont ez a cél nem lesz érvényesíthető, ha a kormányhivataloknak – a KIM kérése alapján – megengedőbb gyakorlatot kell folytatni, ami a bírság megállapításának mellőzését is magába foglalja. Valójában a kormányhivataloknak merészebb és szigorúbb gyakorlatot kell folytatniuk és bátrabban kell alkalmazniuk a jogszabályban foglalt eszközöket, mivel ki kell alakítani az önkormányzatokban az Alaptörvény-ellenes és jogszabálysértő gyakorlattól való tartózkodást, amit a jogszerű, stabil, egységes, azonnali és szakszerű szakmai kontrollt és preventív jellegű gyakorlat takar a kormányhivatalok tekintetében.

A Bevezető részben összefoglalt hipotéziseimmel kapcsolatban a következő konklúziókat fogalmazhatom meg:

1. A helyi önkormányzatok autonómia csökkenése valós veszélyként van jelen a jogi szabályozásban, mivel az Alaptörvény már nem tartalmaz az önkormányzati autonómiával kapcsolatban olyan erős garanciákat, mint a régi Alkotmányunk, de a gyakorlat azt mutatja, hogy az államigazgatási alrendszernek nem célja a másik alrendszer mértéktelen akadályozása és korlátozása. A KIM jelenleg is átgondolt, preventív, segítő és együttműködő gyakorlatot kér a területi szinten működő kormányhivataloktól, mivel a cél a helyi önkormányzatok szakszerűségének elősegítése, nem pedig az alrendszerben lévő szervek autonómiájának lerombolása. Természetesen a politikai változó miatt e veszély mindig is fenn fog forogni a rendszerben.
2. A törvényességi felügyelet jogintézménye, mint arra már többször is kitértem megsérti a Helyi Önkormányzatok Európai Kartájának preambulumát.
3. A törvényességi felügyelet, bár szenved még mind szabályozás, mind gyakorlat tekintetében hiányosságokban, de a törvényességi ellenőrzés hiányosságait pótolja. Azonnali beavatkozás lehetőséget biztosít, rendelkezik represszív és reparatív eszközökkel egyaránt, valamint a bírói út kiemelt szerepével a felügyeleti eszközök alkalmazása során kellő garanciát szolgáltat mindkét fél számára a visszaélések megakadályozása érdekében.
4. Természetesen igaz, azaz állításom, hogy a törvényességi felügyelet szabályozása még hiányosságokban szenved, de ez nem akadályozza azt, hogy a kormányhivatalok nehézkesen tudják alkalmazni a felügyeleti eszközöket a gyakorlatban, ráadásul a KIM minden felmerülő jogértelmezési probléma esetén

segítséget próbál nyújtani a kormányhivataloknak kisebb-nagyobb sikerrel. A siker azért nem tekinthető teljes körűnek, mert a rendszer még jelenleg is szenved hiányosságokban.

5. A kormányhivatalok, mint már korábban említésre került a KIM kérésének megfelelően nem alkalmazzák agresszívan a súlyosabb beavatkozást jelentő felügyeleti eszközöket, de ez nem azt jelenti, hogy hibás gyakorlatot alakítottak vagy alakítanak ki a törvényességi felügyelet gyakorlati alkalmazása során, mivel a helyi önkormányzatok a kezdeti súrlódások ellenére együttműködnek a kormányhivatalokkal. Továbbá a kormányhivatalok által alkalmazott együttműködés és preventív gyakorlat érvényesítése, valamint a kényszereszközök többségében ultima ratio-ként való kezelése elegendő ahhoz, hogy az önkormányzatok átgondoltan és megfontoltan hozzanak határozatot és elkerüljék a sorozatos jogsértéseket, vagy a törvényességi felhívásnak történő ellentmondásokat.

A kutatásom során még céлом volt, hogy választ kapjak az általam feltett (egyéb) kérdésekre is.¹¹¹ A gyakorlati tapasztalatok alapján a törvényességi felügyelet intézménye megfelelő jogszabályi háttérrel rendelkezik, az intézmény általános és speciális részlet szabályai is kifejtettek, figyelmen kívül hagyva a félreértés és joghézagok lehetőségét. A jogszabályok részletezik és kiegészítik egymást, szabályanyaguk nem mond ellent egymásnak, viszont bizonyos esetekben, mint azt már korábban kifejtettem¹¹² a problémák, félreértések és joghézagok a jogszabályi helyek átgondolásával és módosításával kiküszöbölhetőek lennének. A t. felügyelet intézménye mindenképpen egy előrelépés az t. ellenőrzéshez képest, hiszen itt már a (szakmai és) törvényességi felügyeletet ellátó szerv már a „befolyásolás”, beavatkozás lehetőségével rendelkezik, ezek alapján megtudja akadályozni, hogy az önkormányzat a jövőben szándékosan vagy súlyos gondatlanságból jogellenes állapotot alakítsanak ki.

A leírtakra tekintettel bátran kijelenthetem, hogy a magyar közigazgatási „expressz” előre halad, a változás megfelelő irányba viszi, s bizakodással tölti el mind a jogalkotót, mind a jogalkalmazókat, hogy ez a rendszer végre beváltja a hozzá fűzött reményeket, ami nem más, mint a szakszerű, stabil, gyors és hatékony közigazgatás kialakulása.

¹¹¹ VI. fejezet a) pontja alatt

¹¹² VI. fejezet b) pontján ii, v., vii., xi. alpontok figyelembe vételével

VIII. Jegyzetek

a) *Felhasznált Irodalom:*

1. ÁRVA-BALÁZS-BARTA-VESZPRÉMI: *Közigazgatás-elmélet*, Debreceni Egyetem Kiadó, 2011
2. ÁRVA-BALÁZS-BARTA-VESZPRÉMI: *Közigazgatás-elmélet*, Debreceni Egyetem Kiadó, 2012
3. ÁRVA ZSUZSANNA: *A törvényességi ellenőrzés és felügyelet egyes elméleti kérdései* IN: MADAI SÁNDOR (szerk.): *GENERATIO REGENERATIONIS: Ünnepi tanulmányok a debreceni jogi kar újraalapításának 15. évfordulójára*, Debrecen University Press, 2011
4. BALÁZS ISTVÁN: *Az autonómia-felfogás változása az új magyar helyi önkormányzati szabályozásban*. *Állam és Jogtudomány*, 2012. 53. évf. 2-3. sz. 213-241. o.
5. BALÁZS ISTVÁN: *A magyar közigazgatás átalakulása a rendszerváltástól napjainkig*. *Új magyar közigazgatás*, 2012. 5. évf. 12. sz. 2-13.o.
6. BALÁZS ISTVÁN: *Ismertető Gérard Marco: "Új tendenciák a helyi önkormányzatiság fejlődésében Európában" című előadásáról*. *Új magyar közigazgatás*, 2013. 6. évf. 7-8. sz. 1-10.o.
7. BALOGH GÁBOR – SZÖGI ÁGNES: *A helyi önkormányzatok törvényességi szempontú vizsgálatának múltja, jelene és jövője – 20 év után ismét törvényességi felügyelet (Első rész)*, *Kodifikáció és közigazgatás*, 2012/1.
8. BALOGH GÁBOR – SZÖGI ÁGNES: *A helyi önkormányzatok törvényességi szempontú vizsgálatának múltja, jelene és jövője – 20 év után ismét törvényességi felügyelet (Második rész)*, *Kodifikáció és közigazgatás*, 2012/1.
9. DEMETER ANDRÁS: *Prognózis a törvényességi felügyelet várható gyakorlatáról*, *Új magyar közigazgatás*, 2012.(5.évf.) 7-8.sz. 11-19.o.
10. FÁBIÁN ADRIÁN: *Közigazgatás-elmélet*, Dialog Campus, 2010, Budapest-Pécs, 43-50.o.
11. MEZEY BARNA: *Magyar Alkotmánytörténet*, *Osiris Kiadó, Budapest, 2003*
12. PATYI ANDRÁS: *Local Government*, IN: BALOGH ZSOLT ET AL, CSINK LÓRÁNT, SCHANDA BALÁZS, VARGA ZS ANDRÁS (szerk.): *The Basic Law of Hungary: The First Commentary*. Dublin: Clarus Press, 2012., 219-233.o.

13. SZAMEL KATALIN: *A megyerendszer fejlődésének története Magyarországon, Államigazgatási Szervezési Intézet, Budapest, 1981.*,
14. SZAMEL KATALIN – BALÁZS ISTVÁN – GAJDUSCHEK GYÖRGY – KOI GYULA: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Complex Kiadó, Budapest, 2011
15. TORMA ANDRÁS: *A közigazgatási szervek közötti viszonyrendszer, különös tekintettel az irányításra és felügyeletre*, Magyar Közigazgatás, 2004. 8.sz.
16. VARGA ZS. ANDRÁS: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség. Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon*, Pázmány Press, Bp., 2012.
17. ZSUFFA ISTVÁN: *A közigazgatási szervek irányítása és felügyelete*, Magyar Közigazgatás, 2004. 7.sz.

b) Hivatkozott Jogszabályok:

1. *Magyarország Alaptörvénye*
2. *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája*
3. *1848. évi 16. törvénycikk*
4. *1848. évi 23. törvénycikk*
5. *1870. évi 42. törvénycikk*
6. *1886. évi 21. törvénycikk*
7. *1907. évi 60. törvénycikk*
8. *1949. évi XX. törvény (régii Alkotmány)*
9. *1990. évi LXV. törvény (Ötv.)*
10. *2011. évi CLI. törvény (ABtv.)*
11. *2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)*
12. *119/2012. (VI.26.) Kormányrendelet (Vhr.)*
13. *KIM Módszertani Útmutató (2012.08.09.)*

c) Internetes forrás:

1. *Változik a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeleti szabályozása* [Online].<http://www.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/teruleti-kozigazgatases-ter-es-valasztasokert-felelos-allamtitkarsag/hirek/valtozik-a-helyi-onkormanyzatok-torvenyessegi-felugyeleti-szabalyozasa> [01.12 2013]

IX. Melléklet

NYILATKOZAT

Alulírott Szalóki István (szül. hely/idő: Debrecen, 1991.03.12.), mint a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának IV. évfolyamos jogász hallgatója kijelentem, hogy „A helyi önkormányzatok felügyeleti rendszere” című dolgozatom teljes egészében önálló szellemi munkám eredményét képezi.

A publikáció a TÁMOP-4.2.4.A/2-11/1-2012-0001 azonosító számú Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése konvergencia program című kiemelt projekt keretében zajlott. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg.

2014. január 17.