Pécsi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar

Doktori értekezés

dr. Fazekasné dr. Pál Emese

Pécs 2018

Fazekasné Pál Emese

A törvényesség biztosítása a közigazgatásban, különös tekintettel a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletére

Doktori értekezés

Témavezető

Dr. Fábián Adrián

habilitált egyetemi docens

Tartalomjegyzék

Témaexponálás 11

1. A témaválasztás indokolása, aktualitása 11

2. A kutatás célja, módszerei 14

2.1 A közigazgatás törvényességének jogi biztosítékai 15

2.2 A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet 17

3.Az értekezés tézisei 19

I. A jogállamiság két eleme: a törvényesség és a hatalommegosztás elve 21

1.1. Jogállami minimum: a közigazgatás joghoz kötöttsége 21

1.2. A jogállami közigazgatás összetevői: a törvények primátusa 25

1.2.1. A törvény fogalma jogelméleti megközelítésben 25

1.2.2 A közigazgatási normák törvénynek való alávetettsége 30

1.2. A jogállami közigazgatás összetevői: A hatalommegosztás 32

1.4. Közigazgatás a jogállam és a hatalmi ágak rendszerében 37

1.4.1. Törvényesség vs. eredményesség – hatékonyság 38

II. A közigazgatás törvényességének kontrollját biztosító szervek 41

2.1. Alapvetés 41

2.2. A belső kontrollmechanizmusok 42

2.2.1 A törvényesség biztosítása a hatósági jogalkalmazásban 42

2.2.1.1 A belső jogorvoslás 45

2.2.2 A közigazgatási bíróság kontrollja 46

2.3. A külső kontrollmechanizmusok 49

2.3.2 Alkotmánybíróság 49

2.3.3 Állami számvevőszék 50

2.3.4 Ügyészség 52

2.3.5 Alapvető jogok biztosa 53

III. A helyi önkormányzatok jogállása a jogállamban 57

3.1. A helyi önkormányzatok szervezőelve: a decentralizáció 57

3.2. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének szervezőelve: a dekoncentráció 60

3.3. Az irányítás fogalmáról 62

3.3.1. Az Országgyűlés helyi önkormányzatok irányában kifejtett kvázi irányítói tevékenysége 65

3.4. Az irányítás és a felügyelet jogtudományi fogalmának elhatárolási problémái 71

3.5. Az ellenőrzés és a felügyelet elhatárolásáról 76

IV. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének modelljei Európában 79

4.1. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája ... 79
4.2. Törvényességi felügyelet Nyugat-Európa államaiban ... 80
4.2.1. Belgium ... 80
4.2.2. Olaszország ... 82
4.2.3. Spanyolország ... 83
4.2.4. Luxemburg ... 84
4.2.5. Németország ... 85
4.2.6. Ausztria ... 87
4.2.7. Svédország ... 88
4.2.8. Finnország ... 89
4.2.9. Dánia ... 90
4.2.10. Hollandia ... 91
4.2.11. Anglia ... 91
4.3. Törvényességi felügyelet Kelet-Európa államaiban ... 93
4.3.1. Lengyelország ... 93
4.3.2. Csehország ... 94
4.3.3. Szlovákia ... 95
4.3.4. Szlovénia ... 96
4.3.5. Románia ... 97
4.3.6. Észtország ... 98
V. A prefektus törvényességi felügyeleti jogköre a francia önkormányzati rendszerben ... 100
5.1. Állami kontroll a helyi-területi közösségek felett ... 100
5.1.1. A régióprefektus és a megyei prefektus kapcsolatának változása ... 102
5.2. A prefektus törvényességi felügyeleti jogköre ... 103
5.3. A prefektus törvényességi felügyeleti eljárása ... 105
5.3.1. Az eljárás tárgya ... 105
5.3.2. A prefektushoz történő továbbítás módjai ... 106
5.3.3. A prefektus hatáskörei ... 107
5.3.3.1. Hiánypótlás ... 107
5.3.3.2 Törvényességi felhívás (recours gracieux) ... 108
5.3.3.3 A közigazgatási bírósági eljárás ... 109
5.3.3.3.4. Az önkormányzati döntés a bíróság (tribunal administratif) előtt ... 110
5.3.4. A helyi önkormányzatok szervei felett gyakorolt törvényességi felügyelet ... 111
5.4. Kritikák és megoldási javaslatok a prefektus felügyeleti tevékenységével kapcsolatban 111
5.4.1. A Kormány beszámolási kötelezettsége alapján kimutatható statisztikák ... 114
VI. A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet történeti áttekintése ... 120

6.1. Bevezető gondolatok ... 120
6.2. A törvényhatósági és a községi törvények ... 121
6.3. A tanácsrendszer ... 125
6.3.1 A tanácsrendszer intézményesítése ... 125
6.3.2 Törvényességi felügyelet a harmadik Tanácstörvényben ... 126
6.4. Törvényességi felügyelet az önkormányzati rendszerben ... 128
6.4.1 Az önkormányzati rendszer ... 128
6.5. A köztársasági megbízott és a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok ... 132
6.5.1. A köztársasági megbízott intézménye ... 132
6.5.2. A közigazgatási hivatalok ... 134
6.6. A törvényességi ellenőrzés hiánya ... 135
6.6.1. A törvényességi ellenőrzés szüneteléséhez vezető út ... 135
6.6.2. A törvényességi ellenőrzéshez való visszatérés ... 138
VII. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete az Alaptörvényben és az Mötv. parlamenti vitájában ... 142
7.1. Az Alaptörvény új rendje: törvényességi ellenőrzés helyett törvényességi felügyelet ... 142
7.2. Az Mötv. parlamenti vitája során a legtöbb kritikát ért területek ... 153
VIII. A törvényességi felügyelet hatóköre és a felügyeleti munka módszerei, jó gyakorlatai ... 159
8.1. A törvényességi felügyelet célja ... 159
8.2. A felügyelet tárgya – a mérlegelési jogkör ... 160
8.3. Kapcsolattartás ... 162
8.4. Információkérés és javaslattétel ... 166
8.5. Szakmai segítségnyújtás ... 167
IX. A törvényességi felügyelet eszköztára ... 170
9.1. A törvényességi felhívás ... 170
9.1.1. A határidő kérdése ... 170
9.2.2. Törvényességi felhívások tartalma ... 172
9.2. A képviselő-testület és a társulási tanács ülésének összehívása ... 175
9.2.1. A közmeghallgatás elmaradása orvoslásának szabályozatlansága ... 176
9.3. Önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközése esetére alkotmánybírósági felülvizsgálat kezdeményezése ... 179
9.3.1. Önkormányzati rendeletek alkotmányossági vizsgálata ... 179
9.3.2. Az Alkotmánybíróság hatáskörének alapja ... 179
9.3.3. Az alkotmányossági vizsgálat tárgya és hatóköre ... 180
9.3.4. Normatív alkotmányjogi panasz és utólagos absztrakt normakontroll ... 181
9.3.5. Eljárás a közigazgatási szervezetrendszerben ... 181

9.3.6. Az Alkotmánybírósági eljárás ... 186
9.3.7. Ami a szabályozásból kimaradt ... 187
9.4. Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlatásának kezdeményezése ... 190
9.4.1. Az eljárás ... 191
9.4.2. A felügyeleti eszközzel kapcsolatos problematika ... 192
9.5. Önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangja felülvizsgálatának kezdeményezése ... 196
9.5.1. A helyi önkormányzat jogalkotásának vizsgálati szempontjai a törvényességi felügyelet során ... 196
9.5.1.1. A döntéshozatalhoz szükséges hatáskör ... 196
9.5.1.2. A döntés-előkészítési folyamat ... 197
9.5.1.3. A döntéshozatal technikai jellegű és formai szabályainak ... 197
9.5.1.4. A döntés tételes jogi vizsgálata ... 198
9.5.1.4.1. A jogalkotási eljárás rendjének megsértése ... 198
9.5.1.4.2. Helyi adókról szóló törvény ... 199
9.5.1.5. A jog általános elveinek való megfelelés ... 200
9.5.2. Kormányhivatal kezdeményezése a Kúria felé ... 201
9.5.2.1 Alkotmánybíróság vs. bíróságok ... 201
9.5.2.2. Az Önkormányzati Tanács ítélkezésének főbb eljárási kérdései a törvényességi felügyelet vonatkozásában ... 206
9.5.3. A bírói út mint felügyeleti eszköz hatékonyságának egy problematikus pontja: a mérlegelési jogkör ... 212
9.6. A helyi önkormányzati jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítása és a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége pótlása ... 215
9.6.1. A rendeletpótlási eljárás ... 216
9.6.1.1. A mulasztás megállapításáig terjedő szakasz ... 216
9.6.1.2. A pótlás elrendelése ... 216
9.6.1.3. Az eljárás eredménye: a rendelet ... 220
9.6.2. Az eljárás számokban ... 224
9.7. Önkormányzati határozathozatali és feladat-ellátási kötelezettség elmulasztása ... 226
9.7.1. Határozathozatali kötelezettség ... 226
9.7.2. Feladat-ellátási kötelezettség ... 228
9.8. A törvényességi felügyeleti bírság ... 231
9.8.1. A bírságolás lehetősége ... 231
9.8.2. A bírság összege ... 232
9.8.3. A törvényességi felügyeleti bírság összegszerűen ... 235

9.9. Egyéb felügyeleti eszközök ... 237
9.9.1. Költségvetési támogatás felülvizsgálata ... 237
9.9.2. Perindítás a sorozatos törvénysértést elkövető polgármester tisztségének megszüntetése iránt ... 237
9.9.3. A helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatásának kezdeményezése az Állami Számvevőszéknél ... 238
9.9.4. Fegyelmi eljárást kezdeményezése a helyi önkormányzat polgármestere ellen a képviselő-testületnél ... 239
X. Összegző gondolatok ... 240
10.1. A törvényességi felügyeleti rendszerrel kapcsolatos megállapítások és javaslatok ... 245
Felhasznált irodalom jegyzéke ... 256
Rövidítések jegyzéke ... 277

Nincs kis vagy nagy törvénysértés, csak törvénysértés van![1]

Szamel Lajos

Témaexponálás[2]

1. A témaválasztás indokolása, aktualitása

A közigazgatás törvényességének témaköre folyamatosan nyújt újabb és újabb muníciót a közigazgatást tudományos igénnyel kutatók számára.

A XX. század államaiban a végrehajtó hatalom és vele együtt a közigazgatás expanziója megkérdőjelezhetetlen. A közigazgatás funkcióinak és feladatainak növekedése a jogalkotást és a jogalkalmazást egyaránt kihívások elé állítja. Formálódóban van ugyanis a végrehajtó hatalomtól önállósodó eredményorientált, szolgáltatás-centrikus „közigazgatási államszervezet", amelynek következtében a közigazgatás jogszerűségének kérdésköre – véleményem szerint - felértékelődik. Témaválasztásomnak egyrészről tehát szakmai, másrészről személyes jellegű indíttatása volt.

A közigazgatás szervezeti oldalról az állam közhatalmi szervezetrendszerének lényegi eleme, tartalmi oldalról az igazgatási tevékenységgel szokás azonosítani.[3] Elöljáróban szükségesnek tartom tisztázni, hogy a dolgozatban közigazgatás alatt azt az igazgatási tevékenységet értem, amelynek fő jellegzetessége a közhatalom gyakorlásában való részvételből fakad, alanya a közigazgatás szervezeti és intézményrendszere (államigazgatási és önkormányzati igazgatási alrendszer), tárgya az államilag szervezett társadalom, tartalma pedig a szervezési tevékenységgel írható le. A közigazgatás továbbá demokratikus és jogállami kontroll alatt áll, jogot alkot és alkalmaz.[4]

---

[1] Ivancsics Imre idézi Szamel professzort. In. Csefkó Ferenc (Szerk.): A közigazgatás törvényessége. Szamel Lajos tudományos emlékülés. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2000. 11. o.

[2] A disszertációt megalapozó kutatásom a 2017. júliusától 2018. decemberéig a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés" elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Concha Győző Doktori Programban, valamint a Campus Mundi EFOP-3.4.2.-VEKOP-15-2015-00001 ösztöndíj keretében 2018. májusában lezajlott franciaországi tanulmányút során valósult meg.

[3] Vö. a teljességre való törekvény igénye nélkül: Kilényi Géza (Szerk.): A közigazgatás nagy kézikönyve. Complex, Budapest 2008. 13-14.o., Fazekas Marianna-Ficzere Lajos: Magyar közigazgatási jog. Általános rész. Osiris Kiadó, Budapest 2005. 34-37.o., Ivancsics Imre-Fábián Adrián: Bevezetés a közigazgatástanba. Pécs 2004. 18-25.o., Varga Zs. András: A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2017. 75-78.o.

[4] Fábián Adrián: Közigazgatás-elmélet. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2010. 24-25.o.

Bár a közigazgatással szemben megfogalmazódó elvárások koronként változnak *„a közigazgatás jogszerűsége ősrégi követelmény, amely évszázadokon keresztül abban a megfogalmazásban volt ismeretes, hogy a hatalmasoknak hatalmukat igazságosan kell gyakorolniuk.”*[5] A törvényesség eszméjének érvényesülése tehát a demokratikus államokban független a közigazgatás térbeli és időbeli helyzetétől, az mind a közigazgatás, mind a közigazgatási jog olyan alapelve, amely az egész közigazgatás rendszerét és működését determinálja.

Az Európai Unióhoz történő csatlakozás által az egész államszervezet törvényessége új, nemzetállam feletti dimenzióba is került, mivel a magyar közigazgatás immár nem csupán a hazai jogrend adta kereteket, hanem az Európai Unió jogrendjét is köteles figyelembe venni.[6] Az Európai Tanács Miniszteri Bizottsága jó közigazgatásról szóló CM/rec(2007)7. számú ajánlása a jogállami alapértékek segítségével határolja körül a közigazgatás „jóságát”, amelyek közül elsőként a joghoz kötöttség elvét említi: „*a közigazgatási hatóságok jogszerűen járnak el.*” Ez is alátámasztja azt, hogy a jogállamiságnak a közigazgatás számára legfontosabb "üzenete" annak joghoz kötöttsége, vagyis az a tény, hogy a közigazgatás csak a pozitív jog felhatalmazására és csak annak keretei között jogosult és köteles cselekedni.[7]

A közhatalom jognak való alávetettsége, a jog uralma alá rendelt állam[8] a közigazgatás szempontjából kiterjed egyrészt arra a követelményre, hogy a közigazgatás cselekvése előre látható és kiszámítható legyen, a közigazgatási szervek a jogszabályoknak megfelelően jöjjenek létre és a jogszabályban meghatározott jogkörükben járjanak el, másfelől ha az első kritérium csorbát szenved, akkor a jogellenesség orvoslása érdekében érvényesüljön a közigazgatás feletti törvényességi kontroll. Hiszen *„a törvény szövedéke mindig fölfeslik valahol,”*[9] ezért nélkülözhetetlen azon korrekciós mechanizmusok kiépítése, amelyek a közigazgatás törvényességének garanciáiként is megjelennek, s egyúttal hozzájárulnak a közigazgatás működésének törvényi keretek közötti tartásához.

A közigazgatás törvényessége a jog uralmát jelenti a közigazgatás működése felett, közelebbről azt, hogy a közigazgatás megtartja (és másokkal megtartatja) a jogot, a

[5] Bibó István: Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. In. Bibó István összegyűjtött írásai 1. Kalligram. 2016. 112. o.
[6] Torma András: Az európai uniós csatlakozás és a közigazgatás törvényessége közötti korrelációkról ld. Torma András: A közigazgatás törvényessége, EU-csatlakozás. In: Csefkó Ferenc (Szerk.): Szamel Lajos Tudományos Emlékülés. A „Jövő Közigazgatásáért” Alapítvány, Pécs 2000. 243-244.o.
[7] Kaltenbach Jenő: Közigazgatási mérlegelés és közigazgatási bíráskodás. In. Emlékkönyv dr. Kemenes Béla egyetemi tanár 65. születésnapjára. Acta Juridica et Politica. Szeged 1993. 181.o.
[8] Ld. bővebben. Tamás András: A közigazgatási jog elmélete. Szent István Társulat. Budapest 2010. 244-264. o.
[9] József Attila: Eszmélet. 1934

jogszabályokat, ugyanakkor magába foglalja egyéb feltételek érvényesülését is.[10] Hazánkban a közigazgatás törvényességének követelményét néhány, az Alaptörvényben meghatározott rendelkezés is rögzíti, példának okáért azt, hogy „az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire nézve kötelezőek", „a bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről, az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről".[11] Az Alaptörvény meghatározza továbbá a jogszabályok hierarchikus viszonyából fakadó posztulátumokat is.

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

Az európai értelemben vett jogállam demokratikus helyi közigazgatása a törvényeknek alárendelt szabad önkormányzás révén valósul meg.[12] Az önkormányzati törvény újrakodifikálása során elhangzott gondolatból kiindulva a kutatás és az értekezés elsődleges aspektusát a kormányhivatalok által a helyi önkormányzatok működése felett ellátott törvényességi felügyelet képezi.

Az Alaptörvény az önkormányzatok működése feletti átfogó törvényességi felügyeleti jogkört a Kormányhoz telepíti, amely e kötelezettségének a kormányhivatalok útján tesz eleget. A téma részletes tárgyalását a 2012. évben bekövetkezett jogalkotási lépések indokolják, amelyek keretében a jogalkotó a törvényességi felügyelet mint kontrollmechanizmus intézményesítése mellett döntött, ezzel – a korábbi ellenőrzéshez képest – eszközeiben és terjedelmében is erőteljesebb beavatkozást biztosítva az állam számára.

Megjegyzendő egyébként, hogy az ellenőrzéstől a felügyelet felé történő elmozdulás gondolata már lényegében az önkormányzati rendszer 1990. évi születése óta visszatérő „szereplője" a különböző szakmai konferenciáknak, illetve kedvelt témája a közigazgatás továbbfejlesztésével kapcsolatos tanulmányoknak is. Bár a rendszerváltozást követően az önkormányzati modell kiépítése gyors ütemben történt – figyelembe véve a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának előírásait is – mégis egyes elemei (így a törvényességi ellenőrzés rendszere is), nem vagy nem megfelelően kerültek kialakításra. Nem arról volt szó, hogy ne lenne elegendő szerv az önkormányzatok törvényes működésének kontrollálására,

[10] Rácz Attila: A közigazgatás törvényességének követelményei. In: Csefkó Ferenc (Szerk.): Szamel Lajos Tudományos Emlékülés. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2000. 149. o.
[11] Magyarország Alaptörvénye R) cikk (2) bek., 25. cikk (2) bek. b)-c) pont
[12] T/4864. sz. törvényjavaslat a helyi önkormányzatokról. http://www.parlament.hu/irom39/04864/04864.pdf (2018. 03. 19.) 54. o.

hanem arról, hogy e szerveknek a korrekciós hatalma elenyésző,[13]illetve az ellenőrzés során tett megállapításoknak esetenként nincs következménye. Továbbá problematikusnak tekinthető az is, hogy 1990-ben az önkormányzati törvény megalkotásakor „*egy túlságosan széles körű autonómiára épülő rendszer jött létre. Márpedig Magyarország nem 3200 önkormányzat laza konföderációja, az önkormányzatok is részei az államszervezetnek, nem élveznek területenkívüliséget, kötelező érvényűek rájuk nézve a jogszabályok, s el kell viselniük a törvényességi kontrollt végző szervek jelenlétét is.*"[14]A következmények-nélküliségre és az „állam az államban"-állapot elkerülésére megoldást adhat a törvényességi ellenőrzést felváltó törvényességi felügyelet intézménye, utalva a kormányhivatal e területen megjelenő többletjogosítványaira, az államigazgatás és az önkormányzati szféra kapcsolatának újraértékelésére.

A kutatás személyes motivációja egyfelől abban jelölhető meg, hogy a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet témaköre gyakorlatilag végigkísérte eddigi pályafutásomat, hallgatóként szak-és OTDK dolgozat, majd oktatóként tantermi előadások és publikációk formájában. Másfelől a pécsi közjogi műhely szellemi hagyatéka, amely különösen kiemelkedő az önkormányzati közigazgatás területén, szintén ösztönzőleg hatott rám.

2. A kutatás célja, módszerei

Az értekezés kiindulópontja, hogy a közigazgatás joghoz kötöttségének elve a jogállamiság alapkövetelménye, jogállami minimum.

Az Alkotmánybíróság több ízben is megállapította [56/1991. (XI. 8.) AB határozat, 6/1999. (IV. 21.) AB határozat], hogy a jogállamiság elvéből levezethető egyik alapvető elvárás, hogy *„a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket"*.[15] Minthogy a közigazgatás hagyományosan két alrendszert - államigazgatás és önkormányzati igazgatás – ölel fel, azaz alkotmánybírósági határozatból következően is a jogállamiság formális követelményeinek egyik meghatározó eleme a közhatalom gyakorlásának

[13] Ivancsics Imre – Fábián Adrián: A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályok az Alaptörvényben. In: Drinóczi Tímea (Szerk.): Magyarország új alkotmányossága. PTE ÁJK, Pécs 2011. 97. o.
[14] Kilényi Géza: A közigazgatás törvényességének garancia-rendszere. In: Csefkó Ferenc (Szerk.): Szamel Lajos Tudományos Emlékülés. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2000. 146. o.
[15] Juhász Zoltán: A közigazgatás joghoz kötöttségének elve és a törvényesség elve a közigazgatási hatósági eljárásban (a Ket. és az Ákr. rendszerében), Új Magyar Közigazgatás 2016/2. 38. o.

jogszabályokhoz való kötöttsége nem csupán az államigazgatás, hanem az önkormányzatok vonatkozásában is esszenciális jelentőségű; főként, ha azon kelseni gondolatokat idézzük fel, miszerint *„az önkormányzat az állami közigazgatásnak csupán egyik sajátos alakja.”*[16]

Vitathatatlan tehát, hogy alapvető állampolgári, alkotmányos és a jogállamiságból fakadó érdekek fűződnek az önkormányzatok törvényes működéséhez. Ebből következően, végső soron a jogállamiság egészét is kedvezőtlenül befolyásolja, amennyiben a törvényességi kontroll eszközei nem megfelelően működnek. Tudniillik – mint arra *Magyary* is felhívja a figyelmet - nincs külön állami és külön önkormányzati közigazgatás, hanem egyetlen közigazgatás van, a magyar közigazgatás.[17]

E logika mentén az értekezés két szerkezeti és tartalmi egységre bontható, amelyre talán a cím is utal, s ehhez igazodnak a kutatás megvalósítani kívánt céljai.

Értekezésem egyik része a kontrollt végző szervek tevékenységének, korrekciós mechanizmusainak részletes ismertetését, a törvényesség dogmatikai és jogbölcseleti megközelítését, valamint az irányítás, felügyelet, ellenőrzés hármas fogalomrendszerének taglalását foglalja magába, folyamatosan utalva az önkormányzati közigazgatásra, e területről vett példákra. E metódus átvezet minket a dolgozat második, ám elsődleges kutatási aspektusát képező, a kormányhivatalok által a helyi önkormányzatok működése felett ellátott törvényességi felügyelet témakörére.

2.1 A közigazgatás törvényességének jogi biztosítékai

A kifejezetten a közigazgatás törvényességével foglalkozó első rész célkitűzése egyrészt, hogy átfogó képet adjon mindazon kontrollmechanizmusokról, amelyek a törvényesség jogi biztosítékaiként aposztrofálhatók. A közigazgatás törvényességének kontrolljára rendelt szervek körét belső és külső kontroll tekintetében bontom két részre, bár e két halmaz az eljárás vonatkozásában néhol közös részt képez. Az e körbe tartozó eszközök körében vizsgálom az Ákr.-ben rögzített hivatalból indítható döntés-felülvizsgálatok, a jogorvoslat, az Alkotmánybíróság szerepét, az Állami Számvevőszék jelenlétét, a közigazgatási bíróságokat, továbbá a legújabb e tárgykörben született munka *Varga Zs. András* írása nyomán az alternatív közigazgatási ellenőrzéshez sorolva az ombudsman és az ügyészség szerepét. Ezek a kontrollszervek vizsgálataikban már ötvözik a célszerűségi és jogi szempontokat, céljuk

[16] Hans Kelsen: Az államelmélet alapvonalai. Fordította: Móor Gyula. Szeged 1927. 58.o.
[17] Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Budapest 1942. 118. o.

egyéni és általános sérelmek orvoslása, általában jól kiegészítik a hagyományos ellenőrzési rendszereket, és segítségükkel a közigazgatás politikai befolyása is csökkenthető.[18]

Másrészt jogelméleti megközelítéssel vázolom a materiális értelemben felfogott jogállam két olyan összetevőjét, közelebbről az államhatalmi ágak megosztásának és a törvények primátusának elvét, amelyekben a polgári forradalmakat előkészítő gondolkodók a közigazgatás korlátozásának legfontosabb eszközét látták. Az első két fejezetben ezért alapvetően *leíró módszert* alkalmazok.

Harmadrészt egy törvényességi felügyelettel foglalkozó munka során mindenképpen érintendő az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés fogalmainak elméleti szinten történő elválasztása, valamint szükséges e fogalmak egymáshoz való viszonyának tisztázása.[19] Következésképp az egyes nézetek ismertetésekor az *összehasonlító* mellett a *kritikai technikát* is igénybe veszem. E törekvés jelen esetben azért kap kiemelt hangsúlyt, mert a kutatás egyik célja annak bizonyítása, hogy a jelenleg hatályos felügyeleti rendszer elemei egyes esetekben könnyen meghaladhatják a felügyeleti kontroll határait, lehetőségeit, már-már az irányítás felé közelítve.

A helyi önkormányzatokkal összefüggő vizsgálódással kapcsolatban azért is kerül előtérbe egy ilyen *terminológiai jellegű alapozó fejezet*, mert ha a jogi szabályozás és az ehhez igazodó gyakorlat felügyeletnek tekint lényegileg az irányítás fogalomkörébe sorolható tevékenységeket, akkor ez – nyilvánvalóan egyéb tényezőkkel való együtthatás eredményeként- akár az önkormányzatiság kiüresítéséhez is vezethet. Márpedig - *Szamel Lajos* munkásságára utalva - nem lehet pusztán az a demokrácia fokmérője, hogy az alkotmány rögzíti az önkormányzatok „létét", miközben a valóságban már régen nem a decentralizáció letéteményeseiként, hanem csupán a demokrácia függelékeként „vegetálnak."

A jogalkotó az irányítási-felügyeleti jogosultságokat csak az államigazgatási szervek vonatkozásában határozta meg.[20] Ennek okán került az első részbe az irányítás – felügyelet - ellenőrzés triászát elemző fejezet. Ugyanakkor az önkormányzatok is a közigazgatás részei, minthogy ilyenek, a kormányzati irányítás rájuk is kiterjed, éppen ezért az irányítási, felügyeleti jogosultságok az önkormányzatok vonatkozásában is értelmezhetőek kell,

[18] Fábián Adrián: Közigazgatás-elmélet…12. o.

[19] Dolgozatomban alapvetően a jogtudományi megközelítésre koncentrálok, néhány a szervezés- és igazgatástudományi megjegyzést azonban teszek az egyes fogalmak kapcsán, ugyanis hangsúlyozandó, hogy a jogi és a szervezéstudományi fogalomrendszer nem fedi egymást.

[20] 2010. évi XLIII. tv. a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról 2.§-4.§, 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról 9.§-9/A.§

legyenek.[21] Ennélfogva e dogmatikai szakasz már a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét helyezi fókuszpontjába - mintegy megalapozva ezzel a disszertáció másik nagy egységét.

2.2 A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet

A disszertáció második blokkjában igyekeztem teljes egészében feltérképezni a kormányhivatalok helyi önkormányzatok irányában gyakorolt törvényességi felügyelet tartalmát, kiegészítve ezt a releváns eszközöknél a közigazgatáson kívüli, bírósági kontrollal is.

A *történeti* és *összehasonlító* módszert hívtam segítségül annak érdekében, hogy bemutassam a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet által eddig bejárt – meglehetősen változatos és bonyolult - utat. A helyi önkormányzás jellegét, a helyi önkormányzat jogállását alapjaiban határozza meg a központi szervekkel fennálló viszony. A historikus jellegű visszatekintés során ebből adódóan az államot képviselő szerv kontroll-jogosítványait a központi jogalkotás eredményein (tanácstörvények, önkormányzati törvény, kormányrendeletek) keresztül boncolgattam. A helyi entitások önállóságát mindig befolyásolja, hogy a központi hatalom mennyi „mozgásteret" enged nekik, ez alapján tudnak részt venni a demokratikus államéletben. *Hans Kelsen* szerint „*...az önkormányzatokért való harcot csupán mint a demokráciáért való harcot foghatjuk fel...*" Ugyanis az önkormányzat fogalmában egyesül a decentralizáció elve és a demokrácia, az önrendelkezés eszméje.[22]

A történeti fejezetet követően a vizsgálódásomat nemzetközi színtéren folytattam, közelebbről az európai országok felügyeletére vonatkozó alkotmányos és – ahol lehetett - ágazati rendelkezések összegyűjtésével, majd szintetizálásával, illetve a francia önkormányzati rendszer részletes taglalásával. Ez utóbbira azért esett a választásom, mert a közvélekedés szerint a rendszerváltás utáni Magyarországon a prefektus megfelelője az 1990-től bevezetett köztársasági megbízott, jelenleg pedig kormánymegbízotti intézmény. A két felügyeleti rendszer valóban mutat hasonlóságokat, mégis többségben az eltérések állnak.

Ha megnézzük a helyi önkormányzatok feletti kontroll nyugat-európai megoldásait, amelyek jellemzően a decentralizált helyi entitásoknak jóval nagyobb autonómiát biztosítanak, akkor azt kell látnunk, hogy ezzel pontosan ellentétes folyamat megy végbe

[21] Vö. Lőrincz Lajos (Szerk.): Közigazgatási jog. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft, Budapest 2007. 91. és 111. o.

[22] Hans Kelsen: i.m. 57.o., illetve Az értekezésben nem térek ki az önkormányzati autonómia-kérdések teljes skálájára, az állami beavatkozás határait a felügyeleti jogosítványok tartalmával összefüggésben analizálom.

Magyarországon. Hazánkban ugyanis inkább a centralizáció irányába történő törekvés tapasztalható a jogalkotó részéről, míg például Franciaországban az 1982-es decentralizációs törvény hatályba lépése gyakorlatilag megszüntette a prefektus felügyeleti jogát az önkormányzatok tekintetében, így aki – ha megvizsgáljuk az általa gyakorolt feladat-és hatásköröket - inkább ellenőrzési jogot gyakorol. Emellett a francia rendszert érintő kutatásomat nagyban megkönnyítette, hogy a Campus Mundi ösztöndíjkeretében egy hónapot Franciaországan, a Cergy-Pontoise Egyetemen töltöttem.

A *genetikus elemzés* részelemeként az Alaptörvény felügyeletre vonatkozó nóvumait és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) parlamenti vitája során felmerülő javaslatokat rendszereztem. Ugyanakkor nem áll szándékomban a korábbi ellenőrzési és a hatályos felügyeleti rendszer teljeskörű összehasonlítását elvégezni, amennyiben szükségesnek tartom, úgy az egyes felügyeleti eszközöknél utalok a korábbi önkormányzati törvényre.

Az értekezés végéhez közeledve a hatályos hazai szabályozás értékelő elemzését tűztem ki célul, amelyben fel kívánom hívni a figyelmet a felügyeletre vonatkozó jogi szabályozásban megfigyelhető hiányosságokra, jogalkalmazási problémákra.

Az Európai Unió Miniszteri bizottságának ajánlása elsősorban a közigazgatási hatóságok eljárásaira vonatkozik, mégis úgy vélem, hogy a „Jó közigazgatás” kódexében meghatározottak irányadók kell, legyenek a törvényességi felügyeleti eljárásban is, amelynek elsődleges funkciója az objektív jogvédelem, a törvényesség elvének megtartatása, illetve megtartatása, mely utóbbi a jogállam lényegi ismérve. Továbbá a Preambulum kifejti, hogy a jó közigazgatást nem csupán jogi eszközök befolyásolják, hanem az a szervezés és az irányítás minőségétől is függ, meg kell felelnie a teljesítmény és a hatékonyság követelményeinek. Ennek okán igyekszem az egyes felügyeleti eszközök jogi és társadalmi hatékonyságára is kitérni. Ezzel kapcsolatosan kell megemlíteni, hogy *Benjamin Cardozo* tett elsőként javaslatot a törvények hatékonyságának intézményes kontrolljára, ennek eredményekétől függően pedig azok módosítására.[23] *Visegrády Antal* szerint a jog hatékonyságát el kell határolni a jogérvényességtől és a jogérvényesüléstől, amelyek egyébként előfeltételei egymásnak. A felügyeleti eszközök gyakorlati hasznának áttekintésekor annak van jelentősége, hogy az érvényes jogszabályok rendelkezéseit ténylegesen követik-e az állampolgárok, illetve alkalmazzák-e a bírói közigazgatási szervek (jogérvényesülés), s milyen e folyamat eredménye és azon cél (mindenekelőtt a törvényesség

[23] Visegrády Antal: Jog-és állambölcselet. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2003. 163. o.

megtartása) közötti viszony (hatékonyság), amelynek elérésére megalkották az adott jogszabályt[24]

Dolgozatomban szeretnék rávilágítani olyan pontokra is, amelyek módosítása, átgondolása hozzájárulhatna a jogi szabályozás finomításához, racionalizáltabb megvalósításához, s ezáltal a felügyeleti munka hatékonyabbá tételéhez. Emellett azon álláspontomat kívánom bizonyítani, miszerint a jelenlegi önkormányzati kontrollrendszer a „*az irányításon innen, a felügyeleten túl"* állapotban van a néhány esetben kissé túlzó és emiatt sokszor életidegen, gyenge gyakorlati hasznosságot mutató felügyeleti eszközök okán.

A kutatás során ugyanakkor némi szemléletváltáson mentem keresztül, a korábbi álláspontom revideálva, rá kellett jönnöm arra, hogy nem az egyes eszközök önmagukban alkalmasak az önkormányzatok autonómiájába való beavatkozásra, hanem szabályozásuk egyes elemei mutatnak az irányítás felé. Nyilvánvaló, hogy az önkormányzatiság sine qua non-ját képező autonómia nem eredményezheti az önkormányzatok teljes függetlenségét, ugyanakkor tisztázandók az állami beavatkozás határai, illetve az ehhez szükséges jogi eszközök, közelebbről az, mennyiben és miként korlátozható az önkormányzati működés.

A dolgozat mindenekelőtt könyvtári forrásokra támaszkodik. A vonatkozó szakirodalom feldolgozása monográfiák, tanulmányok, szakcikkek, kommentárok, bírósági joggyakorlat, és a tételes jog elemzését jelentette. Emellett a törvényességi felügyeleti eszközök górcső alá vételénél az Alaptörvényen, az Mötv-n és a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012 (VI.26.) kormányrendeleten (a továbbiakban: Vhr.) mint principális jogszabályokon túl, primer források, így a kormányhivatalok többségének beszámolói és az OSAP-statisztikák is segítségemre voltak, amelyeknek köszönhetően valós helyzetképet kaphattam az egyes eszközök gyakorlati hatékonyságáról.

3.Az értekezés tézisei

A kitűzött kutatási célok alapján a következő kérdésekre keresem a választ az értekezésben.

1) *Vajon megfelelő mennyiségű-e a jogalkotó által a közigazgatás törvényességének megtartására rendelt szervek köre?*

[24] Uo. 184.o.

2) *Hatékony és elégséges-e az objektív jogvédelem elsődlegességének biztosítása érdekében a törvényességi felügyelet eszköztára?*
3) *Valóban a francia prefektusi kontrollmodellhez hasonlít alapjaiban a magyar törvényességi felügyelet?*

Végezetül szeretnék **köszönetet mondani.**
Először és mindenekfelett *Dr. Fábián Adriánnak*, témavezetőmnek. Iránymutatásával, magyarázataival, hasznos tanácsaival nem csupán szakmailag, hanem bizalmával és folyamatos segítségével emberileg is lehetővé tette, hogy ez az értekezés megszülessen.

El nem múló hálával gondolok *Ivancsics Imre* felbecsülhetetlenül értékes javaslataira és kedves iránymutatásaira, amelyeket ugyan a hat évvel ezelőtti OTDK-dolgozatom konzulenseként kaptam tőle, de amelyeket féltőn megőriztem, s most jelen írás sorait gazdagítják. Csak remélni tudom, hogyha fentről lenéz rám, méltányolja igyekezetem.

Köszönettel tartozom továbbá *Dr. Bencsik András* tanszékvezető úrnak, aki hallgatókoromtól kezdődően figyelemmel kíséri pályámat, OTDK- és szakdolgozat konzulensként, majd tanszéki kollégaként segítette és segíti folyamatosan szakmai fejlődésem.

Köszönöm *Dr. Csefkó Ferenc* tanár úrnak, *Dr. Kiss László* professzor úrnak és *Dr. Rózsás Eszter* docens asszonynak, hogy észrevételeikkel hozzájárultak a dolgozat színvonalasabbá tételéhez.

Befejezésképpen, de semmiképpen sem utoljára szeretnénk köszönetet mondani Istennek, hogy erőt és olyan családot, barátokat adott, akik őszinte szeretetükkel és támogatásukkal mindig mellettem állnak.

I. A jogállamiság két eleme: a törvényesség és a hatalommegosztás elve

A törvény tehát szent: parancsa is szent, igaz és jó.
(Pál apostol levele a rómaiakhoz 7:12)

1.1. Jogállami minimum: a közigazgatás joghoz kötöttsége

Albert Venn Dicey joguralom-definíciója abból indul ki, hogy a közönséges jognak mindenki alá van vetve, még a kormánynak sincs önkényes hatalma, vagyis a jog elsődleges a hatalmat gyakorlókkal szemben is.[25] Azaz a közigazgatás törvényes működése szükségszerű kapcsolatban áll a jogállamiság eszméjével, hiszen ennek léte és érvényesülése teremti meg a törvényesen működő közigazgatás és benne az önkormányzati igazgatás feltételeit. A jogállamiság tehát nem pusztán politikai-ideológiai kategória, hanem egyúttal alkotmányjogi érték, amit hazánk is elismer azzal, hogy az Alaptörvény Alapvetés című rész B) cikkének (1) bekezdésében kimondja, hogy „Magyarország független, demokratikus jogállam."

A jogállamiság alapvető célja a törvény uralmának kifejezésre juttatása, amelyet *Samuel Rutherford* 17. századi művének címe találóan összefoglal: Lex Rex- azaz a törvény a király- vagyis az uralkodó is alá van vetve a törvényeknek, s az emberek felett a jog és a törvény uralkodik. *Jean Bodin* az Államról c. művében a mai jogállam-fogalom követelményeivel ellentétesen így ír: „A fő tisztségviselő a megtestesült törvény, a törvény csak tilalommal és a fenyegetéssel élhet az engedetlenekkel szemben. A törvény nem más, mint az uralkodó parancsa."[26] *Bibó István* 1944-ben megjelent Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom c. recenziójában kifejti, hogy a jogállamnak kizárólag az az állam nevezhető, ahol biztosított a végrehajtó hatalom jogsértő aktusaival szembeni fellépés a semleges fórumok előtt.[27]

A társadalmi fejlődés a hatalommal való visszaélés, a prepotencia és az ellene való küzdelem történeteként is felfogható. E folyamat egyik sarokkövének kétségkívül a nagy francia forradalom tekinthető, amely hármas jelszavával: *„Szabadság! Egyenlőség! Testvériség!"* jelezte, hogy a hatalomgyakorlás szerkezetét és módszereit meg kell változtatni.

[25] Varga Zs. András: A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapja…16.o.
[26] Jean Bodin: Az államról. Budapest 1987. 195.o.
[27] Bibó István: Jogszerű… 117. o.

Ez az igény hívta életre az alkotmányos állam megteremtésének szükségességét, amelyben az egyén alattvalóból az állampolgár rangjára emelkedik, az állampolgári jogok és azok garanciái pedig biztosítékot nyújtanak a hatalom túltengésével szemben. Ez az alapgondolat vezetett el az alkotmányos jogállam eszméjéhez.[28]

A modern értelemben felfogott jogállam (az állam működését a jog korlátozza) XVIII. század végi megszületésével kristályosodtak ki azok az elvek, amelyek ma is meghatározóak: a rule of law Angliában, az amerikai alkotmány due process klauzulája, a rechtsstaatlichkeit a német jogállam és a francia État de droit koncepciója. Az 1789-es francia Deklaráció XVI. cikke szerint „az olyan társadalomnak, amelyből a jogok biztosítékai hiányoznak, s ahol a törvényhozó és a végrehajtó hatalom szétválasztását nem hajtották végre, semmiféle alkotmánya nincs".[29] Tehát az alkotmányosság eszméje nem csupán abban nyilvánul meg, hogy valamely országnak van alkotmánya, hanem abban is, hogy az alkotmány az állami főhatalmat korlátozza, azaz gátat szab az önkény kibontakozásának, nem hagyja megtorlatlanul a prepotenciát, a hatalommal való visszaélést. Egyszóval, önmagában az a tényező, hogy egy országnak formálisan van alkotmánya, nem jelenti azt, hogy az ország alkotmányos állam is lenne. Ezzel pedig elérkeztünk a jogállam formális és materiális distinkciójának kérdésköréhez.

A formális értelemben felfogott jogállam olyan állami berendezkedést jelent, amelyben az eljárási szabályok megtartása a hatalom korlátozásának általános eszközeként fogható fel. A jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket.[30] A formális értelemben felfogott jogállam tehát elsősorban az eljárásjogilag alkotmányos jogalkotásra, és a törvények szinte betű szerinti végrehajtására helyezi a hangsúlyt, azonban ezzel nem nyújt kellő garanciát az egyes normák demokratikus értékekre figyelemmel történő megalkotására. Mindezt nélkülözve pedig nem nyújt védelmet az ellen sem, hogy a törvények ne süllyedhessenek a totális hatalom akaratának puszta eszközévé. Azaz a törvények formális értelemben történő betartása vezethet jogtalansághoz.

Itt szükséges utalni arra a *Gustav Radbruch* nevéhez köthető formulára, amely a törvénybe foglalt jogtalanság és a „csak" igazságtalan jog differenciálásán alapul. Eszerint a

[28] Szamel Lajos: A korrupció, a protekció és a többi… Kossuth Könyvkiadó, Budapest 1989. 158. o.
[29] Article 16. de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789**:** Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.
[30] Vö. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

kisebb mértékben igazságtalan törvények (pl. adójogszabályok) igazságtalanságuk ellenére érvényességre tarthatnak igényt, míg súlyosan igazságtalan törvények jogi jellege is hiányzik, azok a törvénybe foglalt jogtalanság fogalma alá esnek és így nem kötelezőek. Egyszóval, ha formailag ugyan érvényes rendelkezés az igazságossággal elviselhetetlen mértékben ellentétes, azaz igazságtalanság olyan fokára jut, hogy az emberi együttélés alapvető értékeinek ellentmond, akkor annak nincs jogi minősége, tehát érvénytelen. Ilyenek voltak pl. a halálbüntetést igen széles körben alkalmazó, illetve a náci faji törvények náci törvények.[31]

Ezzel szemben a materiális jogállam-koncepció[32] a jogállam értéktartalmú kötöttségét adva a közhatalom gyakorlása elé elsődleges korlátként az alapvető emberi jogokat állítja.[33] *Joseph Raz* is hangsúlyozza, hogy a joguralom „jóformán mindig nagy erkölcsi értékkel bír" és arra törekszik, hogy a lehető legkisebbre csökkentse a szabadsággal és a méltósággal szembeni sérelmeket, melyeket a jog saját céljait követve okozhat".[34]Következésképpen ezek deklarálása, majd törvénybe foglalása kevés, párosulnia kell a törvények megtartásának kötelességével, a törvényesség követelményével.[35] A jogállam értéktartalmú alapelemei közé sorolható a hatalommegosztás és az államhatalmi ágak elválasztása, a törvények primátusa, a jogalkalmazás törvényessége, a jogbiztonság követelménye, a jogvédelem érvényesülése, valamint az alapjogok alkotmányi garantálása.[36] A polgári forradalmakat előkészítő gondolkodók a közigazgatás korlátozásának eszközét az államhatalmi ágak megosztásában és a törvények uralmában látták. A jogállamiság feltétele ezen túlmenően[37] a tisztességes, vagyis törvényes és ésszerű időn belül zajló közhatalmi eljárás, ehhez kapcsoltan az alapvető jogok intézményes, minden eljárásban történő védelmének posztulátuma.

A két jogállam-felfogás között tehát az a „lényeges különbség, hogy míg a formális jogállamban az állam az első, a törvény pedig csak eszköz a kormányzás kezében, addig a tartalmi változatban a jog az elsődleges és a kormányzás csak sub lege történik."[38]

---

[31] Szilágyi Péter: Radbruch és az újjáéledt természetjog. http://www.szilagyipeter.hu/sites/szilagyipeter.hu/files/ZV%2026.%20G.%20Radbruch%20%C3%A9s%20az%20%C3%BAjj%C3%A1%C3%A9leddt%20term%C3%A9szetjog_1.pdf (2018. 09. 17.) 24-25.o., Fézer Tamás: A természetjogi gondolkodás fejlődése és hatása a személyiségi jogi elméletekre. http://jesz.ajk.elte.hu/fezer19.html (2018. 09. 17.)

[32] A Velencei Bizottság 2011. március 24.-én kiadott jelentésében meghatározta a rule of law tartalmi elemeit. ld. bővebben: CDL(2010)141rev2 Draft Report on the Rule of Law, §§ 40–63.

[33] Kondorosi Ferenc: Jogállamiság-jogegyenlőség-jogbiztonság. In. Börtönügyi Szemle 26. évf. II. szám 2007. 9. o.

[34] Joseph Raz: A joguralom értéke. In: Takács Péter (Szerk.): Joguralom és jogállam. Budapest 1995. 129-130. o.

[35] Szamel Lajos: Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1957. 10. o.

[36] Petrétei József: Jogállam és hatalommegosztás. In: Kiss László (Szerk.) Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből Pécs 1996. 7. o.

[37] Varga Zs. András: A közigazgatás és a közigazgatási jog… 21.o.

[38] Finszter Géza: Rendészettan. Studia Universitatis Communia. Dialóg Campus Kiadó, Budapest 2018. 360.o.

Témánk szempontjából különös jelentősége van *Otto Mayer* jogállam-felfogásának, aki a jogállamot a jól tagolt közigazgatási jog államaként jellemezte. Alapvető kérdésként vizsgálta a jogállamiság szempontjából, hogy vannak-e általánosan kötelező normák, amelyek szabályozzák a közigazgatási cselekvés kereteit. A közigazgatás és az egyén kapcsolatrendszerében meghatározónak tekintette, hogy a közigazgatás sem a törvény ellenében (contra legem), sem megfelelő törvényes alap nélkül (praeter vagy ultra legem) ne avatkozhasson be az egyének életviszonyaiba, az állam jogszabályai a közigazgatást kössék.[39] *Magyary Zoltán* szerint: „*Mivel az állam szervezetét és minden működését a jog szabályozza, mert jogi keretek és szabályok nélkül az állam halalma korlátlan önkénnyé válnék, a közigazgatásra is teljesen kiterjed ez a jogi atmoszféra. A közigazgatás szervezete és a szervek hatásköre a jog rendelkezésein alapszik, és a közigazgatás egész működése jogszabályok szerint, vagy legalább jogszabályok keretében folyik.”*[40]

A „jog uralmának elve" az európai nemzetek egyik közös értékeként és a nagyobb egység alapelveként az 1949-es Európa Tanács Alapokmányában is elismerésre került[41] Mindemellett a jogállamiságra való kifejezett utalás megtalálható többek között az Európai Unió / Európai Közösségek szerződéseiben[42], az Európai Bíróság esetjogában[43], valamint az 1993-ban az Európai Unióhoz való csatlakozásra vonatkozó koppenhágai kritériumokban.[44] A Velencei bizottság 2016-ban elfogadott „jogállamiság-katalógusa”, amely egyfajta mércét ad a jogállamiság érvényesülésének vizsgálatához.

A továbbiakban a jogállam korszakonként változó, sokszor vitatott fogalmának részletes tárgyalását mellőzném, és – Kaltenbach Jenő, valamint Norbert Achteberg nyomán[45] - a jogállamnak két tartalmi elemét: a törvények primátusának és a hatalommegosztásnak az elvét emelem ki, amelyek a törvényes közigazgatás és azon belül az önkormányzati igazgatás felügyeletének szemszögéből a legmeghatározóbbak.

---

[39] Trócsányi László, Schanda Balázs (Szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba: az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. HVG Orac Lap-és Könyvkiadó Kft. Budapest 2004. 75. o.
[40] Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás… 40. o.
[41] 1991. évi LXXI. törvény az Európa Tanács 1949. évi május 5-én, Londonban aláírt és az Európa Tanács Főtitkárának 1951. május 22-i, [...] módosított Alapszabályának kihirdetéséről. Preambulum.
[42] Elsőként a Maastrichti Szerződés Preambuluma utal a jogállamiság elvére: a Szerződő Felek megerősítik „…elkötelezettségüket a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvei mellett…”
[43] Ld. pl. Lengyelország kontra Bizottság C-336/09 P, Bizottság kontra Belgium C-47/08, British Airways kontra Bizottság C-122/16 P
[44] http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhague.html
[45] Kaltenbach Jenő: Közigazgatás, törvényesség, emberi jogok. In. Csefkó Ferenc (Szerk.): A közigazgatás törvényessége. Szamel Lajos tudományos emlékülés. Pécs 2000. 81. o.

1.2. A jogállami közigazgatás összetevői: a törvények primátusa

1.2.1. A törvény fogalma jogelméleti megközelítésben

Az emberiség történetének egyik meghatározója, hogy már az őskortól kezdve először kisebb csoportokban, közösségekben végül társadalomban él. E közösségen belül, illetve a közösségek között különböző – egyetértést vagy ellentmondást mutató – viszonyok alakultak ki. E komplex – az embert társadalmi környezetével és embertársával összekötő – kapcsolatok az ún. társadalmi viszonyok. A társadalmi viszony fogalmán *Max Weber* a következőt érti: „többek magatartása értelmi tartalmának megfelelően egymáshoz igazodik, és magatartásukat ez a kölcsönös igazodás irányítja. A társadalmi kapcsolat tehát teljes egészében és kizárólag azt az esélyt jelenti, hogy a cselekvés (értelme szerint) megadható társadalmi cselekvésként játszódik le."[46]

Már a társadalom fejlődésének legkorábbi szakaszában megérett a felismerés, hogy ezek a társadalmi magatartások világos és átlátható szabályozáshoz kötődnek. E magatartásszabályok célja alapvetően a közösség védelmének a biztosítása volt mind a külső (pl. idegen közösségek), mind a belső (adott társadalomban élő egyének, csoportok) támadásokkal szemben. Az ókori államok felemelkedése életre hívta az írott törvények szükségességét is, ugyanis az államilag szervezett társadalom működéséhez már nem volt elegendő, hogy a viselkedési normákat, erkölcsi elveket kizárólag a családi hagyományok határozzák meg és azokat a családi közösség tartassa be. Tehát az a fejlődési folyamat - amelynek során az azonos lakóterületen élő, közös viszony- és intézményrendszerrel, továbbá kultúrával bíró egyének közösségéből állam, azaz egy földrajzi terület feletti legfőbb hatalommal bíró politikai egyesülés lett - igényelte olyan közös normák meghatározását, amelyek a társadalom minden tagjára kiterjedő hatállyal bírva egy közös viszonyrendszert állapítottak meg. Ehhez az adott államban élő egyéneknek alkalmazkodniuk kellett és erre hivatkozva alapította azt a jogát az állam, hogy a területén élő népek felett rendelkezik a kényszer monopóliumával, egyszóval felléphet magatartásszabályokat megszegőkkel szemben.

Az egyik legrégebbi döntésgyűjtemény Hammurappi babilóni uralkodó nevéhez köthető. A döntően szokásjogi alapokon nyugvó, de esetjogi jellegű szabálygyűjtemény 282 §-a szabályozza az akkori Babilónia köz- és magánéletet érintő összes kérdését,[47] mintegy

[46] Max Weber: Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai 1. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1987. 54. o.
[47] Horváth Attila: Egyetemes jogtörténeti szöveggyűjtemény. Budapest 2012. 4. o.

átmenetet képezve a szóbeli szokásjog és az írott törvénykezés közötti, ugyanis amit a szokásjog kétséget kizáróan szabályozott, arra nem tért ki.

A római jog legfontosabb jogforrása a Tizenkét táblás törvény (lex duodecim tabularum) volt, amelyet a justinianusi kodifikációval létrehozott egységes elvek szerint összeállított törvénykönyv megszületésével helyeztek hatályon kívül.[48]

Az ókori politikafilozófiának is kedvelt témaköre volt a törvények léte szükségességének vizsgálata az ideális állam utópiájának elérése érdekében. *Platón* az Állam és az Államférfi című művében a törvények nélküli államot tekintette ideálisnak részletesen bemutatva azokat a rendkívüli képességeket, amelyekkel egy uralkodónak rendelkeznie kell.[49] Platón tehát a személyi hatalom és a törvények viszonyában a tudományos ismeretekkel bíró államférfit favorizálta, aki képes helyreállítani a polgárok lelkének egészségét is.[50] A bölcs uralkodóra alapozott államkoncepciója a Törvények című legutolsó és leghosszabb dialógjában sem változik, ugyanakkor arra következtetésre jutott, hogy bölcs uralkodó hiányában jobb az állam működését jól meghatározott „sérthetetlen" törvényekre bízni.[51] Azaz a filozofikus uralkodó helyét egy valós államban átveszi a törvények hatalma.

Platónhoz hasonlóan *Arisztotelész* is azon a véleményen volt, hogy a jó polisz az, ahol a törvények uralkodnak és nem az emberek. Kívánatosnak tartotta, hogy az uralkodó tevékenységét törvények szabályozzák, hiszen a törvényeknek szenvedély nem tulajdonítható, az egyént viszont könnyen félrevezetheti az alsóbbrendű lélekrészből származó izgatottság vagy meggondolatlanság. Politika c. művében a következőképpen jellemezte az egyeduralkodást: „ami pedig az egyeduralkodást illeti; ez az amikor a király önkényesen uralkodik mindenkin. *Nem is tartják némelyek természetesnek, hogy egyetlen ember legyen az egész polgárságnak az ura, mivel a városállam egyenrangúakból tevődik össze, mert a természettől fogva hasonlóakat szükségképpen ugyanaz a jog és ugyanaz az értékelés illeti meg a természet szerint (...) Inkább a törvényt kell tehát vezetőnkül választanunk, mint bárkit is egymagát a polgárok közül, sőt ugyanezen elv alapján, még ha jobbnak tartjuk is, hogy legyenek vezető férfiaink, ezeket inkább csak a törvény őreinek és a törvény szolgáinak kell tekinteni (...) Szóval a törvény olyan, mint a gerjedelem nélküli tiszta ész (...) a politikai vezetők azonban sok mindent tesznek valakinek a kárára vagy valakinek a kedvéért (...) Így világos, hogy mikor az igazságot keressük, tulajdonképpen az elfogulatlant keressük, és a*

[48] Bednay Dezső: A modern állam és jogtörténet alapjai. Budapest 2009. 8. o.
[49] Platón: Az államférfi. Összes Művei, III. köt. Európa Kiadó, Budapest 1984. 5-150. o.; Elemzi: A. E. Taylor: Platón. Osiris, Budapest 1997. 548-567. o.
[50] Platón: Az államférfi 293./e
[51] Platón: Törvények. Atlantisz Könyvkiadó, Budapest 2008. 360-361. o. (875 a-d)

törvény ez a pártatlan.[52] Ahogy Arisztotelész figyelme a politikai élet aktualitásai felé fordult az elméletileg legjobb állam helyett egyre inkább a legtöbb állam számára elérhető, legelőnyösebb alkotmányt kezdte keresni, amelyet az oligarchia és a demokrácia vegyítésében talált meg: „A hasonló eseteket kezeld hasonlóan, a különbözőeket pedig különbözően."[53] Ezért is tartotta Arisztotelész Szolónt az egyik legnagyobb törvényhozónak, ugyanis társadalmi harmóniát, az egyensúlyt, az arany középutat (aurea mediocritas) szolgáló intézkedéseket hozott. E célkitűzését egy költeményében így fogalmazta meg: *„Annyi előjogot adtam a népnek, amennyi elég volt, nem nyomtam le becsét, túl se tetéztem azért, s őket, kiknek a pénz ad fényt, becsülést, igyekeztem óvni, hogy aljas tett meg ne alázza soha. Védtem erős pajzsommal a két felet és sose hagytam egymást károsítón győzni sem ezt, sem amazt."*[54]

Az ókori Róma gondolkodói közül *Marcus Tullius Cicero* neve emelhető ki, aki tulajdonképpen az arisztotelészi eszméket követve írta meg két közismert művét, az eszményi római államot bemutató De re publica, illetve az ember értelmes természetéből levezethető törvényekről szóló De legibus címmel. Cicero értelmezésében „a törvényeket azért találták föl, hogy az egyes polgárok és közösségeik jólétét és épségét megőrizzék, s az embereknek zavartalan és boldog életet biztosítsanak."[55] Továbbá a törvény nem más, mint „a legmagasabb rendű ésszerűség, amely a természetben gyökerezik, és megparancsolja, hogy mit kell tenni, az ezzel ellenkezőt pedig megtiltja. És amikor ugyanez az ésszerűség az emberi értelemben megerősödik és tökéletessé válik: az a törvény."[56]

A középkori természetjog ikonikus alakja *Aquinói Szent Tamás Summa* Theologica c. művében a törvények következő rendszerét alkotta meg: *Az örök törvény (lex aeterna), amely minden törvényhozás isteni forrása, és amely mindent a helyes cél felé állított be, illetve mozgat. Az erkölcsi természettörvény (lex naturalis), amely az emberi szívnek és értelemnek az örök törvényből való részesedése; továbbá a pozitív törvény (lex positiva), amely a közjót szolgáló értelmes és kihirdetett rendelkezés, és attól ered, akinek feladata, hogy a közösség gondját viselje. A pozitív törvény egyik alfaja az emberi törvény (lex humana), amely a lex naturalis kihirdetése, és melyet Szent Tamás ius gentium-ra és ius civile-re tagol. A másik alfaja a lex divina, ami az Ó- és Újszövetségben kinyilatkoztatott törvényt jelenti, és szintén*

[52] Arisztotelész: Politika. A szöveget Szabó Miklós fordítása alapján az eredetivel egybevetette Horváth Henrik. Gondolat Kiadó, Budapest 1969. 191-192. o.
[53] Lukácsi Tamás: Az ideális állam Arisztotelész Politika című művében. http://www.ajk.elte.hu/file/LukacsiTamas-IdealisAllam.pdf 32. o.
[54] Franyó Zoltán fordítása In. Görög költők antológiája. Budapest, Európa Kiadó 1959.
[55] Marcus Tullius Cicero: A törvények. Fordította: Simon Attila, Gondolat Kiadó, Budapest 2008. 54.o.
[56] Marcus Tullius Cicero: i.m. 55.o.

két alfaja van: a régi, vagy mózesi törvény (lex vetera vel mosaica), mely az Ószövetség törvénye, középpontban a Tízparancsolattal, másik alfaja Krisztus törvénye (lex Christi), mely az evangéliumi törvénnyel azonos.[57]

Szent Tamás a törvény következő meghatározását adja: „a törvény a tetteknek valamiféle szabálya vagy mértéke, amely az embert cselekvésre indítja, avagy a cselekvéstől visszatartja."[58] Jelentős mértékben hatott rá Arisztotelész, különösen abban, hogy a törvényt maga is az értelemben gyökerezőnek tartotta, az ész, az értelem aktusának. A törvény az angyali doktor fogalomrendszerében egy szabályozó-irányító ész, amely a cselekedeteket a céljuk felé vezérli.[59]

A modern természetjog atyjának tekinthető *Hugo Grotiusnál* a természeti törvény elválik Istentől és az tisztán az emberhez kötött észjoggá válik: E szekularizált természetjogot minden jog forrásának tekinti, míg a pozitív, tételes jog nem más, mint az akarat szabad mozgástere a természetjog foglalatában.

Baruch Spinoza élesen elhatárolta egymástól a természeti és a jogi törvény fogalmait. A természettörvény objektív érvényű és független az ember szubjektív akaratától: „A természet szükségszerűségétől függő törvény az olyan, amely szükségszerűen következik magából a dolog természetéből vagy definíciójából." A jogi törvény ezzel szemben más természetű és más logikai szerkezetű: „Az emberek tetszésétől függő törvény ellenben, melyet sajátlagosabban jognak neveznek, az olyan, amelyet az emberek az élet nagyobb biztonságára és kényelmére, vagy más okokból írnak elő maguknak, vagy másoknak."[60]

A klasszikus szerződéselméletekben kifejeződésre jutott az a gondolat, miszerint a törvényesség, a politikai hatalom és a politikai kötelezettségek a kormányzatot (vagy néha a társadalmat) alkotó egyének beleegyezéséből vezethető le. Ezek szerint a törvényesség és engedelmesség megállapodáson, egyéni beleegyezésen, vagy önkéntes beleegyezések láncolatán alapul.[61] *Thomas Hobbes* elválasztotta egymástól a ius-t és a lex-et mint alanyi és tárgyi jogot, „mivel a jog azt a szabadságot jelenti, hogy megtehetünk-e valamit vagy sem, ezzel szemben a törvény azt határozza meg és teszi kötelességünkké, hogy mit tegyünk, és mit ne, azaz a törvény és a jog úgy különbözik egymástól, ahogyan a kötelesség és a

[57] Vö. Tarjányi Zoltán: A törvény Aquinói Szent Tamás gondolkodási rendszerében. In: Tarjányi Zoltán (Szerk.): A Törvény (Erkölcsteológiai tanulmányok 3.) Budapest 2004. 69-70- o-
[58] Tarjányi Zoltán: i.m. 69. o.
[59] Frivaldszky János: Természetjog – Eszmetörténet. Budapest 2001. 115. o.
[60] Baruch Spinoza: Teológiai-politikai tanulmány. Akadémiai Kiadó, Budapest 1953. 63. o
[61] Vö. Patrick Riley: Will and Political Legitimacy: a critical exposition of social contract theory in Hobbes, Locke, Rousseau, Kant, and Hegel. Harvard University Press, 1982. 23. – 25. o.

szabadság."[62] A törvények betartásához azonban elengedhetetlen egy felsőbb hatalom, az állam.

John Locke felfogásában a törvény az egyedüli olyan közhatalmi aktus, amelynél megkövetelt feltétel – sőt fogalmi elem – a társadalmi jóváhagyás. Ebből viszont világosan adódik az, hogy törvényt csak a törvényhozó hatalom hozhat, hiszen a „társadalom felett csak a társadalom tagjainak beleegyezésével és a tőlük kapott felhatalmazás alapján lehet valakinek törvényhozó hatalma. Locke szerint ahol nincs törvény ott nincs szabadság sem. Az ember természetes szabadsága, hogy a természet törvénye szabályozza őt, de semmi más nem szabhat neki korlátot.[63]

„A társadalmi rend szent jog, amely minden más jog alapjául szolgál. Ugyanakkor azonban ez a jog egyáltalán nem a természettől származik, következésképpen megállapodásokon alapul. A feladat megtudni, melyek ezek a megállapodások."[64] *Rousseau* elmélete alapján az ember kizárólag a törvényes hatalmaknak (puissances légitimes) köteles engedelmeskedni. Az emberek feletti törvényes hatalom egyetlen alapja pedig csak a szerződés (convention) lehet. Ugyanakkor – hangsúlyozta Rousseau – az emberi szabadságról nem lehet lemondani a megállapodás megkötése során, vagyis az nem eredményezhet rabszolgaságot: „Lemondani a szabadságról azt jelenti, hogy lemondunk emberi voltunkról, emberi jogainkról, sőt kötelességeinkről is."[65]

Rousseau felfogásában tehát a törvényesség alapja a társadalmi megállapodás, azaz a jogállapot a társadalmi szerződésre épül. A Társadalmi Szerződésről c. művében a továbbiakban vizsgálja, mi is az az államtörvény (loi de l'État): „olyan általános, mint az akarat (volonté générale) amelyik határoz; ezt az elhatározást nevezem törvénynek."[66] A törvény tárgya mindig általános és elvont, sohasem az egyén és annak cselekedete. Éppen ezért nem lesz egy parancsból törvény. A törvény alkotója és egyúttal alárendeltje is a nép, ugyanakkor nem mindig ismeri fel helyesen azt az utat, amelyen keresztül a közakaratot

[62] Thomas Hobbes: Leviatán I. Kossuth Kiadó, Budapest 1999. 171. o. „…jus and lex, right and law, yet they ought to be distinguished, because right consisteth in liberty to do, or to forbear; whereas law determineth and bindeth to one of them: so that law and right differ as much as obligation and liberty…"
[63] Vö. Nyíri Tamás: A filozófiai gondolkodás fejlődése. Szent István Társulat, Budapest 2001. 235-241. o.
[64] „Mais l'ordre social est un droit sacré qui sert de base à tous les autres. Cependant, ce droit ne vient point de la nature ; il est donc fondé sur des conventions. Il s'agit de savoir quelles sont ces conventions." Jean-Jacques Rousseau: Contrat Social ou Principes du Droit Politique. Garnier Frères, Libraires-Éditeurs, Paris 1875. 242. o.
[65] „Renoncer à sa liberté, c'est renoncer à sa qualité d'homme, aux droits de l'humanité, même à ses devoirs." 243. o.
[66] „Alors la matière sur laquelle on statue est générale comme la volonté qui statue. C'est cet acte que j'appelle une loi." Jean- Jacques Rousseau: i. m. 263. o.

érvényesíthetné, ezért kell a helyes útra vezetni, megoltalmaznia a különleges akaratok félrevezetésétől. Ebből következik a törvényhozó szerv szükségessége.[67]

A francia felvilágosodás másik kiemelkedő alakja *Montesquieu* „A törvények szelleméről" c. műve meghatározó jelentőségű munka, ugyanis a modern társadalomtudományok alapelveit fogalmazta meg benne, amely alapját képezi a demokratikus társadalmi berendezkedésű országok jogrendszerének, működésének. Montesquieu alapvető célja, megérteni az emberi törvények és szokások (vagyis az íratlan törvények) sokféleségét, és mindenhol elősegíteni a bölcs kormányzatot. Meglátása szerint a *törvények a dolgok természetéből fakadó szükségszerű viszonyok* és a különböző jog- és társadalmi rendszerek megértésének a kulcsa annak felismerése, hogy a háttérben különféle tényezők állnak, úgymint: az éghajlat, a föld termékenysége, a lakosság elsőrendű foglalkozása. E faktorok alapvetően kihatnak az elérhető szabadság mértékére, a vallásra, a kereskedelemre, az illemre és a szokásokra.[68]

1.2.2 A közigazgatási normák törvénynek való alávetettsége

A polgári átalakulás során fogalmazódott meg – a polgári jogállam kialakulásával párhuzamosan - a közigazgatás törvényességének a követelménye a polgári szabadság és tulajdon védelmében.

E követelményt az 1791. évi szeptember 3-i francia alkotmány rögzítette először tételes jogi formában, majd ennek hatására terjedt el az európai polgári államokban. Példának okáért az 1920. évi osztrák alkotmány is kifejezésre jutatta: „az egész közigazgatás csak a törvények alapján gyakorolható."[69] *Szamel Lajos* is a törvénynek való alávetettségben jelölte meg az államigazgatás elhatalmasodásának gátját: a törvényesség elvének át kell hatnia az állami élet minden szektorát, a törvényesség jegyében való működés minden állami szervvel szemben feltétlen igény.[70] Ugyanakkor ez az elv folyamatos összeütközésben áll a közigazgatás hatékonyságának követelményével. A közigazgatás egyik legnagyobb kihívása napjainkban, hogy az ügyfélbarát és szolgáltató jelleg mellett az alkotmányosságot, a törvényszerűséget megtartva üzemeljen.

A törvény jogállami és demokratikus garanciafunkciója az, hogy biztosítja a jog kiszámíthatóságának jogállami követelményeit. E szerep a stabil és egyértelmű jogszabályi

[67] Jean-Jacques Rousseau: i. m. 264. o.
[68] Stanford Encyclopedia of Philosophy: Baron de Montesquieu, Charles-Louis de Secondat. 56.o.
[69] „Die gesamte staatliche Verwaltung darf nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden. Artikel 18. (1) Gesetz vom 1. Oktober 1920, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird (Bundes-Verfassungsgesetz)
[70] Szamel Lajos: Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai. 15. o.

hierarchiában is kifejezésre jut, amelynek csúcsán az alkotmány, ez alatt pedig a törvények állnak. Ebből következik egyfelől az is, hogy a törvény ad felhatalmazást a közigazgatási jogalkotás számára, biztosítva ezzel a szabályozáshoz szükséges mozgásteret, ugyanakkor garantálja azt is, hogy közigazgatási jogalkotás ne játszhasson elsődleges szerepet az életviszonyok szabályozásában.[71] Másfelől a közigazgatási szervek normaalkotó eljárásuk során kötelesek ezt az alá-fölérendeltségi viszonyrendszert tiszteletben tartani. Tehát a közigazgatási normák alacsonyabb rendű jogszabályként nem lehetnek a törvénnyel ellentétes tartalmúak.

A törvényi alapokon nyugvó közigazgatás követelménye nem jelenti azt, hogy a közigazgatást kizárólag törvényi szinten kell csak szabályozni, és csak ebben az esetben felel meg a jogállamisághoz kapcsolódó elvárásoknak. A törvényhez kötöttség azt jelenti, hogy a közigazgatás szervezetére és működésére vonatkozó legfontosabb szabályokat a jogforrási hierarchia csúcsán álló alkotmányban, illetve ehhez tartalmában igazodó törvényekben kell előirányozni, ugyanakkor a végrehajtási és részletszabályokat törvényi felhatalmazáson alapuló igazgatási jogszabályokon keresztül lehet meghatározni. Ehhez azonban elengedhetetlen a szabályozási tárgykörök és ezzel összefüggő hatáskörök pontos leírása. A végrehajtó hatalom (és a közigazgatás) jogalkotói hatáskörével élve ugyanazt teszi, mint a törvényhozó hatalom, csak az állami hierarchikus rendben annál alacsonyabbra sorolt pozícióban. Ha a végrehajtó hatalom közigazgatási viszonyokat rendelettel szabályoz, s ezzel önszabályozásra is jogosult, akkor az államhatalmi ágak elkülönítése nem valósul meg.[72]

Éppen ezért egy jogállamban semmiképpen sem megengedhető, hogy a végrehajtó hatalom szervei korlátok nélküli eredeti jogalkotói hatáskörrel rendelkezzenek, s ezzel háttérbe szorítsák a törvények primátusát mint jogállami alapértéket. Noha az sem elfogadható, hogy a törvényhozó hatalom olyan kontrollt valósítson meg, amelynek következtében a végrehajtó hatalom csupán annak kiszolgálójává válna. Megjegyzendő, hogy e veszélyt az Alkotmánybíróság is felismerte, amikor 1993-ban a hatalommegosztásra alapozott érveléssel kimondta, hogy az Országgyűlés elvi állásfoglalása nem lehet kötelező más állami szervekre, csak az Országgyűlésre.[73]

[71] Vö. Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs 2009. 151-152. o.
[72] Tamás András: Jogalkotás és végrehajtó hatalom. In: Fábián Adrián (Szerk.): Közjogi Intézmények a XXI. században. PTE ÁJK Pécs 2004. 120-121. o.
[73] 41/1993. (VI. 30.) AB határozat

1.2. A jogállami közigazgatás összetevői: A hatalommegosztás

A hatalommegosztás, azaz a hatalom megosztással való korlátozása a felvilágosodás eszmeáramlatához köthető, és kifejezetten az abszolutista hatalomgyakorlás ellen irányuló elméletként jelent meg, célja a hatalomkoncentráció megakadályozása volt. Az elv lényege nem a hatalomnak, hanem gyakorlásának megosztásában keresendő, mivel a hatalom forrása oszthatatlanul a nép. Az államhatalmi ágak szétválasztása a hatalomkoncentráció megakadályozásának eszközeként az államhatalom fő funkcióinak elválasztását, különböző állami szervekre történő szétosztását, az ezek közötti kölcsönös ellenőrzést és egyensúlyban tartást jelenti. A hatalommegosztás és a hatalmi ágak szétválasztása tehát cél-eszköz viszonyban állnak egymással.[74]

„Ahogyan a tengert, amelyről bár úgy tűnik, az egész földet beborítja, megállítja a fű és a kavicsok a parton, úgy a hatalom sem korlátlan”[75] - írja *Montesquieu*. A hatalmi ágak elválasztása elméletének történeti gyökereit mégis az ókorban, nevezetesen Arisztotelész filozófiájában találhatjuk meg. E vélekedést igazolja *Bibó István* is, aki szerint: „Az államhatalmak, pontosabban az állami főfunkciók tipizálására irányuló törekvés csakúgy, mint az államelmélet legtöbb alapkérdésének megfogalmazása az ókorra, *Arisztotelész*re megy vissza, az államhatalmak elválasztásának politikai-erkölcsi követelménye pedig a 17–18. századi felvilágosodás politikai elméletére, mindenekelőtt *Montesquieu*-re.”[76] Arisztotelész „Politika” c. művében kimondja, hogy „az alkotmány minden egyes formájának három tényezője van, és e három tényező szempontjából kell a becsületes törvényhozónak megállapítani, mi hasznos az egyes alkotmányok számára. E tényezők egyike a közügyekről tanácskozó szerv, a második a magisztrátusok,… a harmadik pedig az igazságszolgáltató testület.”[77]

Polübiosz – és nyomán *Cicero* – alkotta meg a „vegyes kormányzat”fogalmát, amely alkalmas arra, hogy a monarchikus, az arisztokratikus és a demokratikus modell előnyeit egyesítse, elkerülve ily módon azok hiátusait. Gondolatai, bár modern formában, de visszaköszönnek Sir Thomas Smith De Republica Anglorum (1583) és James Harrington

[74] A hatalmi ágak és azok elválasztása: a hatalommegosztás és a hatalomkoncentráció. https://netk.uni-nke.hu/document/netk-uni-nke-hu/a-hatalmi-agak-es-azok-elvalasztasa-jegyzet.original.pdf (2018.02.01.) 1. o.
[75] Szerző saját fordítása
[76] Bibó István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. (Akadémiai székfoglaló 1947. január 13-án). In. Bibó István összegyűjtött írásai 1. Kalligram. 2016. 164. o.
[77] Arisztotelész: i. m. 200. o.

Oceana (1656) c. műveiben is.[78] Ezzel tulajdonképpen Polübiosz a „checks and balances" rendszere előfutárának is tekinthető.

John Locke „Két értekezés a kormányzatról" c. művében a kormányzati hatáskörök szétválasztásáról beszél egy olyan törvényhozó hatalommal, amely a végrehajtó hatalom felett áll.[79] A törvényhozás – amelyet *Locke* a legfontosabbnak tart - jogosult meghatározni, hogyan használják fel az államszervezet erejét a közösség és tagjainak megvédése érdekében. A végrehajtó hatalomnak el kell válnia a törvényhozó hatalomtól, azért, hogy a törvényhozást ellátó személyek ne menthessék fel magukat a törvényeknek való engedelmesség alól, ugyanakkor kell lennie egy állandóan működő hatalomnak, amely a törvények végrehajtásáról gondoskodik. A föderatív hatalom körébe sorolja a háborúzás, a békekötés, valamint az államok közötti kapcsolatok kiépítésének és az államközi szerződések kötésének a jogát.[80] E külügyi hatalom a végrehajtó hatalommal együtt jelenik meg, egyfajta sajátos külső végrehajtó hatalomként. Hangsúlyozandó, egyfelől, hogy *Locke* nem fogadja el az igazságszolgáltatást önálló hatalmi ágként[81], azt a végrehajtó hatalom részeként kezeli. Másfelől *Locke* értelmezésében mind a végrehajtó, mind a föderatív hatalom a törvényhozásból vezethető le, azaz nem tekinti egyenrangúnak a hatalmi ágakat: „tőle származik és neki van alárendelve minden más hatalom, amellyel a társadalom bármely része vagy tagja rendelkezik."[82]

Locke filozófiája alapvető befolyással bírt a különböző politikai gondolkodókra (Voltaire, az Enciklopédisták, Hamilton, Jefferson), különösen a hatalmi ágak elválasztásának klasszikus elméletét kidolgozó *Montesquieu* munkásságára. A Törvények szelleméről című mű 11. könyvében törvényhozó, nemzetközi jog alá tartozó, valamint polgári jogi kérdésekre vonatkozó végrehajtó hatalmat különít el. Bár sokan *Locke* tanai mellett csupán másodlagos jelentőséget tulajdonítanak neki, mégis *Montesquieu* elvitathatatlan érdeme annak felismerése, hogy a hatalom kizárólag hatalommal korlátozható: „Örök tapasztalat viszont, hogy minden ember, akinek hatalma van, hajlik arra, hogy azzal visszaéljen; ezt addig teszi, amíg korlátokba nem ütközik. (…) Hogy a hatalommal ne lehessen visszaélni, ahhoz az kell,

[78] Ralph C. Chandler, Richard A. Enslen, Peter G. Renstorm: The constitutional law dictionary. Vol.1.: Individual rights. ABC-Clio. Santa Barbara 1985. 59. o.
[79] Chandler, Enslen, Renstorm:i. m. 45. o.
[80] Locke: 149. pont
[81] Vö. Chandler, Enslen, Renstorm: i. m. 45. o
[82] Locke: 150.pont „…the legislative must needs be the supreme, and all other powers in any members or parts of the society derived from and subordinate to it."

hogy a dolgok helyes elrendezése folytán a hatalom szabjon határt a hatalomnak."[83] *Montesquieu* az önkényuralommal szembeni egyedüli lehetőségként konstatálja, hogy egy szervezet egyféle funkciót gyakorolhat, valamint, hogy egy személy kezében nem koncentrálódhat többféle hatalmi ág. A hatalmi ágak elválasztása mellett, ezek egymással való szembeállítását is kimondta, azaz hogy a hatalmat csak másik hatalommal lehet korlátozni.[84] „A probléma tehát nem az, hogy az állam funkcióit kategorizáljuk, azután kimondjuk, hogy ezeket egymástól tűzön-vízen keresztül el kell választani, hanem az, hogy a hatalomkoncentráció bármely szervi jelenségével szemben kell a hatásköröket megosztani, tőle hatásköröket elvonni, vele szemben konkuráló hatalmakat megszervezni"[85]- mondja *Bibó*.

Ugyanakkor *Montesquieu* nem volt a hatalmi ágak merev elválasztásának híve. Ezt talán az is alátámasztja, hogy művében csak egy alkalommal használja az elválaszt (séparer) és az elválasztás (séparation) kifejezéseket a hatalmi ágakkal összefüggésben. A nagy francia gondolkodó nemcsak teoretikus modellt alkotott, úgy vélte, hogy a hatalom megosztása és tagolása csak a valós politikai hatalom bázisán mehet végbe.[86]

Annak ellenére, hogy elmélete nem mentes az ellentmondásoktól – ennek egyik ékes példája, hogy egy helyen kijelenti „a bírói hatalom bizonyos értelemben nem is hatalom"[87] – a montesquieu-i triász vált a polgári államszervezet modelljévé, jogszabályi szinten megjelent az 1789-es francia Deklarációban. *Sári János* szerint Montesquieu elméletének két legfontosabb pontja a hatalmi viszonyok jognak való alávetése, illetve az állami szervek és funkciók törvényhozás, igazságszolgáltatás, végrehajtás szerinti meghatározása.[88] *Jean-Paul Marat* a következőképpen summázza a francia felvilágosodás emblematikus alakjának munkásságát: „felvilágosította a kormányokat valóságos érdekeik felől, gyűlöltté tette a hatalommal való visszaélést és szeretetre méltóvá a legitim hatalmat, visszaadta a tiszteletet a törvény szentségének..."[89]

Benjamin Constant nevét azért (is) kell megemlíteni, mert tulajdonképpen ő a negyedik – államfői - hatalmi ág európai „feltalálója", valamint ő volt az, aki a helyi

[83] Ld. Montesquieu: „…c'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites. Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir." livre 11 Chapitre IV. 34.o.
[84] Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. 161. o.
[85] Bibó István: Az államhatalmak… 173. o.
[86] Petrétei József: Az alkotmányos… 160. o.
[87] Montesquieu: A törvények szelleméről. Osiris, Budapest, 2000. 253.o.
[88] Sári János: Fejezetek a hatalommegosztás történetéből. Társadalmi Szemle. 1990/10. 75. o.
[89] A Szerző saját fordítása: „Il éclaira les gouvernemens sur leurs vrais intérêts, fit détester l'abus du pouvoir, fit aimer l'autorité légitime, rendit sacré le respect dû aux loix et ne chercha à les perfectionner quafin de mieux affermir leur empire." Jean-Paul Marat: Éloge de Montesquieu présenté à l'Académie de Bordeaux, le 28 mars 1785 / par J.-P. Marat ; publié avec une introduction, par Arthur de Brézetz. Libourne 1883. 78. o.

(municipális) hatalmat elsőként besorolta a klasszikus hatalommegosztás rendszerébe.[90] Meglátása szerint az államfő (felfogásában a monarcha, a király) mint neutrális hatalom feladata a másik három hatalom közötti koordináció, amelynek a célja az egység fenntartása. Ezt pedig a király kvázi döntőbírói szerepe segíti elő.[91]

Az amerikai alkotmány „checks and balances - fékek és egyensúlyok/ellensúlyok[92] rendszere a montesquieu-i tanok amerikanizált változatának tekinthető: a törvényhozás és a végrehajtás egymáshoz való viszonyukban ellensúlyozó ellenpontként működnek.[93] „*A hatalmi ágak funkcióinak némi vegyítése, a természetük szerint gyengébb államhatalmaknak, a végrehajtó, de különösen a bíróinak olya alkotása nélkül, hogy azok a leghatalmasabb törvényhozó szerv fölött bizonyos korlátozó hatalmat ne gyakorolhassanak nem képzelik az alkotmány főfő védői és alkotói, hogy a szabadság megállapítható legyen*." - mutat rá *Concha*. Majd így folytatja „*az amerikai törvényhozó test szabályokat alkotó, de nem kormányzó testület, a végrehajtó hatalom állása nem a parlament bizalmán alapszik; csak a meghatározott törvényeknek, melyek létrejöttéhez maga is hozzájárult, nem a törvényhozásnak van alárendelve."*[94] Éppen ezért nem fogadja el az amerikai alkotmány a parlamentarizmust.

E hatalommegosztást valló nézetek mellett léteznek azonban a hatalom megosztását tagadó felfogások is, amelyek a hatalom egységére épülnek. E gondolatok eredendően *Rousseau* elméletében gyökereznek, aki elismerte a végrehajtó és a törvényhozó hatalom megkülönböztetését, de azok megosztását nem. Ugyanis *Rousseau* a népszuverenitás elvének megfelelően a „legfőbb hatalmat" a néppel azonosította, amely oszthatatlan és elidegeníthetetlen.[95] A hatalmak nála nem a kölcsönös ellenőrzés viszonyában vannak, mivel az államhatalom ellenőrzését a társadalomnak való alávetésükben látja. *Robespierre* a hatalmak társadalmi ellenőrzésének szükségességét a következőkkel magyarázza: „A nép jó, de képviselői megvesztegethetők… s hogy csak a nép erénye és felsége nyújthat biztosítékot a hatalmasok bűnei és zsarnoksága ellen… Mi a kormány romlottságának oka? A mértéktelen

[90] Sári János: A hatalommegosztás. Budapest, Osiris Kiadó 1995. 61.o.
[91] ld. bővebben: Benjamin Constant: Az alkotmányos politika tana. (Fordította: Perlaky Sándor.) Pest, 1862. 12. oldaltól
[92] Csink Lóránt hívja fel a figyelmet arra, hogy a balance angol szó nyelvileg egyszerre jelent ellensúlyt és egyensúlyt, és a jogirodalomban egyes szerzők jelentőséget tulajdonítanak e különbségtételnek. Ld. erről bővebben: Csink Lóránt: Mozaikok a hatalommegosztáshoz. Pázmány Press. Budapest 2014… 83. o.
[93] Sári János: A hatalommegosztásos eszmerendszer értelmezésének lehetőségei és érvényesülésének történelmi irányai. In: Mezey Barna (Szerk.): Hatalommegosztás és jogállamiság. Osiris Kiadó, Budapest 1998. 72. o.
[94] Concha Győző: Ujkori Alkotmányok. I. kötet. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest 1884. 289 290. o.
[95] Csink Lóránt: Meghaladott-e Montesquieu? A hatalommegosztás modern felfogása. In. Cserny Ákos (Szerk.) Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére. Budapest 2013. 128. o.

hatalom és a néptőli függetlensége… Kell, hogy az alkotmány tettleges függésbe tegye nem egyesektől, de magától a néptől az ország hivatalnokait."[96]

A marxista jogelmélet szintén ellentétesnek látja a hatalmi ágak megosztását a népszuverenitás elvével: „az államhatalom megosztása és egyensúlya olyan társadalmi egyensúlyt tükröz, amelyben a hatalomra törő osztály még nem képes kiűzni a hatalom egészéből az előző uralkodó osztályt, hanem megelégszik azzal, hogy a jelentősebb kulcspozíciókat megszállja. E kettős hatalom és a hozzá kapcsolódó hatalommegosztás csak átmeneti jellegű… A szocialista viszonyok között az államhatalom egységes: elsősorban osztálybázisa miatt, másodsorban az általa képviselt akarat miatt."[97] A fasizmus, illetve nemzetiszocializmus a korporációk útján koncentrált hatalom gyakorlását rendelte alá a központi akaratnak. A bolsevik szocializmus pedig a munkás önigazgatás tévedhetetlensége folytán deklarálta is szembenállását a hatalommegosztás gondolatával.[98]

A hatalommegosztást tagadó nézetek közös eleme, hogy a népképviseleti szervnek adnak elsőséget a többi hatalmi ággal szemben azon az alapon, hogy az közvetlenül a népre vezetheti vissza legitimitását.[99]

A hatalommegosztás modern koncepciója több dimenzióban valósul meg.[100] A *horizontális hatalommegosztás*, avagy a hatalmi ágak elválasztásának lényege, hogy a zsarnokság létrejöttének megakadályozásához a hatalomkoncentráció lehetőségének kizárása szükségeltetik, azaz annak biztosítása, hogy a hatalmat ne lehessen ellenőrizetlenül gyakorolni, a hatalom ne összpontosulhasson egy kézben. E nézőpont az állami tevékenység klasszikus funkciói szerint három hatalmi ágat – törvényhozó, igazságszolgáltató és végrehajtó hatalom- különböztet meg, s ilyenformán ez áll legközelebb a montesquieu-i gondolatokhoz. Napjainkban nem is annyira a hatalom megosztásáról, hanem az államhatalmi ágak együttműködéséről és kölcsönös egyensúlyban tartásáról van szó.[101] Már Bibó István is utalt arra akadémiai székfoglalójában, hogy a „zsarnokság megakadályozásához nem arra van szükség, hogy mereven elválasszunk minden hatalmi centrumot, hanem arra, hogy ne lehessen ellenőrizetlenül közhatalmat gyakorolni".[102] A hatalommegosztás *temporális szintje*

[96] Kukorelli István (Szerk.): Alkotmánytan I. Osiris, Budapest 2002. 40. o.
[97] Bihari Ottó: Összehasonlító alkotmányjog. Budapest 1967. 174-177. o. Idézi: Csink Lóránt: Mozaikok… 13-14- o.
[98] Varga Zs. András: Hatalommegosztás, az állam-és a kormányforma. http://plwp.eu/docs/wp/2013/2013-5-VZSA.pdf (letöltés ideje: 2018. 01. 30.) 3. o.
[99] Csink Lóránt: Mozaikok… 18. o.
[100] Ld. erről bővebben: Petrétei József: Az alkotmányos… 164-174. o.
[101] Vö. Petrétei József: Az alkotmányos… 165. o. és Kiss László (Szerk.): Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből. Pécs 1996. 26. o.
[102] Bibó István: Az államhatalmak… 175.o.

a hatalomgyakorlás időbeli megosztására irányul, ugyanis a hatalom koncentrációját eredményezheti, ha egy szerv megbízatása nincs időben korlátozva.[103]A *konstitucionális* hatalommegosztás az alkotmány primátusát vallja, s megkülönbözteti az alkotmányozó mint konstituáló hatalmat, az egyéb konstituált hatalmaktól. Az alkotmány – amely a jogforrási hierarchia csúcsán áll - megakadályozza az azonos hierarchiai szinten lévő normák versengését.[104]A hatalommegosztás vertikális (föderatív) szinten a hatalomgyakorlás egyes területi vagy testületi szintekre történő tagolásaként jelenik meg. Ez négyféleképpen jelentkezhet: 1. központi és a területi, illetve helyi szintek (akiket megillet az önkormányzás joga normatív keretek között); 2. az állam és a közhatalmat gyakorló testületek; 3. a szövetségi államokban a szövetségi szint és a tagállamok; 4. nemzetközi illetve szupranacionális szintek között.[105]

1.4. Közigazgatás a jogállam és a hatalmi ágak rendszerében

Mivel *Montesquieu* felfogása alapvetően az abszolutista monarchia átrendezését volt hivatott szolgálni, éppen ezért intézményi szempontból (egy szerv - egy hatalom) választotta el egymástól az államhatalmi ágakat. Ez a megközelítés változtatás nélkül azonban nem adaptálható a mai viszonyokra.

Egyfelől új szervek jelentek meg, amelyek hatalmi tényezővé váltak. Másfelől a parlamentáris kormányformák megjelenésével kezdetét vette a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi ág összefonódása, míg a nagy francia „orákulum(szerű)”[106] a törvényhozás és a végrehajtás kapcsolatát alapvetően negatív jellegűnek vélte.[107] Tehát *Montesquieu* elméletébe helyezve a parlamentarizmus könnyen zsarnoksághoz vezethetne, mert a parlamentnek felelős kormány és a parlamenti többség megegyezik. A hatalomkoncentráció elkerülés érdekében megoldást jelent a törvényhozó és végrehajtó hatalom ellenőrzését szolgáló szervek (bíróságok, Alkotmánybíróság, államfő, ombudsman) rendszerének kiépítése.

A hatalomnak *Montesquieu* általi distinkciója ugyanakkor praktikus lehet, amennyiben az egyes hatalmi funkciókat vesszük alapul, és ennek alapján határoljuk el egymástól az

[103] Petrétei: Az alkotmányos… 168. o.
[104] Paul Kirchhof: The Balance of Powers Between National and European Institutions. European Law Journal. Vol. 5. No. 3. September 1999. 231. o.
[105] Petrétei József:Az alkotmányos… 169.o.
[106] Alexander Hamilton nyomán Concha Győző utal e jelzővel Montesquieu-re. Ld. Concha Győző: Politika. I. kötet: Alkotmánytan. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata. Budapest 1907. 307. o.
[107] Takács Albert: A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése I. Jogtudományi Közlöny. 1993. 43. évf. 6. sz. 211. és 214. o.

állami szerveket. *Hans Kelsen* mint legfontosabb állami funkció a törvényhozást, az igazságszolgáltatást és a közigazgatást különböztette meg.

Ugyanezen logika mentén halad az Alkotmánybíróság 38/1993. (VI. 11.) AB határozata is: „az Alkotmánybíróság a hatalmi ágak elválasztása elvének (mint a jogállamiság alkotóelemének) értelmezése során abból a helyzetből indul ki, ahogy ez a szétválasztás a mai parlamentáris rendszerekben érvényesül, s ahogy azt az Alkotmány is tükrözi. A törvényhozó és a végrehajtó hatalom „elválasztása" ma lényegében a hatáskörök megosztását jelenti a parlament és a kormány között, amelyek azonban politikailag összefonódtak. A parlamenti többséget alkotó pártok alakítanak kormányt, a parlament zömmel a kormány törvényjavaslatait szavazza meg." A „jog" amely folyamatosan keletkezik, az élet minden területét a választáson győztes pártok politikai programjának megfelelően újra- és újraszabályozhatja. Ilyen körülmények között a bírói hatalom sajátossága az, hogy a másik két, „politikai" jellegű hatalmi ággal szemben állandó és semleges (akkor is, ha a politikai programokat megvalósító törvényeket és rendeleteket (is) alkalmazza). A jogállamban tehát a bírói hatalom pártatlan, és mint egyensúlyozó tényező jelenik meg a törvényhozó és a végrehajtó hatalom küzdelmeiben.[108]

1.4.1. Törvényesség vs. eredményesség – hatékonyság

A közigazgatás hagyományosan a tágabb kategóriának tekinthető végrehajtó hatalom része, de a fogalmak nem feleltethetők meg egymásnak. Ismertek olyan nézetek is, amelyek a közigazgatási szervezetrendszert, annak dimenziójából fakadóan önálló hatalmi ágnak tekintik.[109] A végrehajtó hatalmon belül egyre inkább megfigyelhető a Kormány, és a neki alárendelt (közigazgatási) szervek relatív önállósodása.[110] A végrehajtó hatalom funkcióinak felsorolásától azok gyors változása miatt eltekintek, annyi azonban leszögezhető - ahogyan arra *Varga Zs. András* is utal, - hogy a végrehajtó hatalom egyre kevésbé képes a klasszikus közigazgatás útján érvényt szerezni kormányzati döntéseinek, ezért hagyományos feladatai a biztonság, a jólét és a törvényesség szavatolása helyett az ezeket biztosító más testületek partnereként vagy tevékenységük előmozdítójaként lép fel.[111] E folyamat következményeként óhatatlanul előtérbe kerülnek olyan mércék mint a hatékonyság vagy az eredményesség, és ezekkel összefüggésben a törvényesség elvének érvényesülése.

[108] Bibó István: Jogszerű… 117. o.
[109] Árva Zsuzsanna-Balázs István-Balla Zsuzsanna-Barta Attila-Veszprémi Bernadett: Magyar Közigazgatási Jog. Általános Rész. I. kötet. Debrecen 2012. 9.o.
[110] Fábián Adrián: Közigazgatás-elmélet… 27.o.
[111] Varga Zs. András: A közigazgatás és a közigazgatási jog… 87.o.

Abban a kérdésben, hogy vajon a közigazgatás törvényessége és hatékonysága közötti viszony milyen természetű, a vita nem újkeletű. A gazdag szakirodalomból a Szontagh Vilmos és Magyary Zoltán között kibontakozott polémiát[112] vázolom, amelyhez csatlakozott *Bibó István* is.

Magyary Zoltán úgy vélte, hogy az indusztriális állam elsődlegesen a jogszerűséget követelte meg a közigazgatástól, míg a posztindusztriális kor közigazgatásában a hangsúly a törvényességtől az üzemszerű eredményesség és hatékonyság irányába tolódott. *Szontagh* ezt a túlzott súlypontáthelyezést kritizálta[113], főként arra tekintettel, hogy *Magyary* érvrendszerében e megváltozott állapotra tekintettel egy olyan végrehajtó hatalmat vizionál, amely a törvényhozástól függetlenül biztosítja az eredményességet.[114] *Magyary* válaszában hangsúlyozta, hogy egyrészt Szontágh félreértelmezte írását, és utóbbi szerint a közigazgatás – a szabad belátás területén kívül – nem egyéb, mint csupán monoton jogszabály-alkalmazás", másrészt e mennyiségi megnövekedés okozta minőségi változások az adminisztrációnak nagy méretek között jelentkező jelenségei. Továbbá hangsúlyozta, hogy közigazgatás jog nélkül nincsen, de a közigazgatás olyan jelenségrendszer, amely túlmutat a jogon.[115] Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom c. írásában, ahogy azt a cím is prognosztizálja, inkább a Magyary által leírtak egyfajta szintézisére törekedett.

A bibói bírálat alapja, hogy a két aspektust párhuzamosan erősíteni kell, vagyis az eredményesség (hatékonyság) és a végrehajtó hatalom fejlesztésével egyidőben kell a jogszerűség garanciáit is kiépíteni: „*Jogszerűség és eredményesség e síkon is csak a szolgálatszerűségnek és tárgyi céloknak való alárendelődésnek a különböző megjelenési formái. A mai állam nemcsak a jogállam elért eredményeire és eredményei mellett állítja fel az eredményesség új követelményét, hanem az eredményességgel teljesen egy síkon és egyforma erővel kívánja a közigazgatás jogszerűségének a legnagyobb mértékű erősítését is*"[116]

---

[112] Ld. még Jakab András: A közigazgatási jog tudománya és oktatása Magyarországon. In. Jakab András-Menyhárd Attila (Szerk.): A jog tudománya. Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal. HVG-ORAC, Budapest 2015. 200-201.o. , Molnár Miklós: A közigazgatás döntési szabadsága. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1994. 59-62.o.

[113] Szontagh Vilmos elutasította a közigazgatástani irányzat szemléletét, nevezetesen, hogy a hatékonyság oldaláról közelít a közigazgatás felé és azt vizsgálja milyen és nem pedig azt milyennek kellene lennie a közigazgatásnak. Vö. Kukorelli István: A közigazgatás alkotmányossága és demokratizmusa. (A Bibó-Magyary-vita). In. Fazekas Marianna (Szerk.): A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma. Gondolat Kiadó, Budapest 2011. 80.o.

[114] Paczolay Péter: A közigazgatás mint hatalmi ág. http://tollelege.elte.hu/sites/default/files/articles/paciveglzsa.pdf (2018. 10. 07.) 3-4.o., Kukorelli István: Uo. 79-81.o.

[115] Vö. Molnár Miklós: A közigazgatás döntési… 60.

[116] Bibó István: Jogszerű közigazgatás… 116.o.

Hazánkban a Kormány irányítja a közigazgatás egyik alrendszerét, az államigazgatást, néhány kivételtől eltekintve. Ilyenek az ún. autonóm jogállású és az önálló szabályozó szervek. Pontosan e szervek megjelenése miatt lehet érdekes *Cservák Csaba* azon felvetése miszerint az ún. autonóm jogállású szervek bizonyos értelemben külön hatalmi tényezőnek tekinthetők, hisz rájuk – bár közigazgatás-jellegű funkciót látnak el – a Kormány utasítási joga nem vonatkozik. E szervek vezetőit meghatározott időre nevezik ki, és ezen időszak alatt mérlegeléses döntéssel nem válthatóak le.[117]

A hatalmi ágak elválasztásának elve a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alapelve[118]. amelyet a Magyarország Népzöztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény nem tartalmazott. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában ugyanakkor konzekvensen megjelent a felfogás, miszerint „*a magyar államszervezet a hatalmi ágak megoszlásán alapszik”.*[119] *A 2/2002. (I. 25.) AB határozatában az Alkotmánybíróság releváns gyakorlatát összegezve a következőket fogalmazta meg: „Bár az Alkotmány az államhatalmi ágak elválasztása elvét szövegszerűen nem tartalmazza, a Magyar Köztársaság államszervezete ezen elv alapján épül fel. Ezt bizonyítják az egyes állami szervek (hatalmi ágak) feladatát és hatáskörét leíró alkotmányi rendelkezések, az állami szervek egymáshoz való viszonyát érintő szabályok (szervezeti és eljárási garanciák), illetve az Alkotmányba foglalt összeférhetetlenségi rendelkezések.*” Az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállam feltételeként nevezte meg a hatalommegosztás elvét, az elválasztott alkotmányos szervek együttműködési kötelezettségét, az elválasztott alkotmányos szervek eljárási és döntési autonómiájának, döntéshozatalának kölcsönös tiszteletben tartását, valamint az Alkotmányra visszavezethető eljárási szabályok létét és betartását.

Az Alaptörvény a korábbi Alkotmánytól eltérően már expressis verbis kimondja, hogy „*a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik*”. Az idézett alkotmánybírósági határozat tartalma az Alaptörvény elfogadására irányuló 2011. március 14-én benyújtott t/2627. sz. törvényjavaslatban egyébként visszaköszönt: a hatalommegosztás elve „*egyszerre jelenti a korlátlan hatalom kizártságát, a hatalmi ágak elválasztását, egyensúlyát és együttműködési kötelezettségét*.”

[117] Cservák Csaba: A hatalmi ágak megosztásának XXI. századi kérdései az Alaptörvényt követően. Pro Futuro 2015. 2. sz. 31. o.
[118] Petrétei József: Magyar alkotmányjog II. Államszervezet. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2014. 19. o.
[119] 31/1990. (XII. 18.) AB határozat

II. A közigazgatás törvényességének kontrollját biztosító szervek

2.1. Alapvetés

A közigazgatás törvényességének vizsgálata egy összetett rendszert jelent, amelynek működését nem kizárólag a jogszabályok előírásai, a külső szervek esetleges kontrollja, hanem az egyének (az ügyféllel, állampolgárral kapcsolatban álló személyek) is meghatározzák. Ebből a szerteágazó, de mégis szerves egészet alkotó rendszerből áll össze a közigazgatás kontrollja.

A közigazgatás kontrolljának alapvető jelentősége van abból a szempontból is, hogy a közigazgatás közhatalmat gyakorol, kötelező erejű döntéseket hoz, amelyek hatással vannak az állampolgárok mindennapjaira, s amelynek a közhatalommal felruházott közigazgatási szervek állami kényszer útján érvényt szereznek. A hatalommal való visszaélés elkerülése érdekében tehát garanciális jelentőségű, hogy e tevékenységnek a jog által szabályozott keretei legyenek. A 17/1994. (III. 29.) AB határozat is kiemeli, hogy *„a végrehajtó hatalom korlátozását mind a parlamenti ellenőrzés intézményeinek megteremtésével, mind a közigazgatás bírói kontrolljának általánossá tételével indokolt és alkotmányosan szükséges biztosítani”*

A közigazgatás, illetve a törvényességének kontrollja több aspektusból vizsgálható, számos megközelítés ismert, jegyzi meg *Varga Zs. András* is. Beszélhetünk többek között közigazgatás-tani alapmodellről, közjogi alapmodellről, eljárásjogi alapmodellről, egységes közjogi modellről, illetve a kontroll jellege szerint is listázhatunk.[120]

A közigazgatás törvényessége megtartásának jogi eszközei tekintetében a szakirodalomban többféle csoportosítással találkozhatunk.[121] A magam részéről *Kilényi Géza* kategorizálását[122] alapul véve, az egyes eszközök között nem célom sorrendiség felállítása, mindazonáltal – szintén *Kilényi Géza*val egyet értve[123] – a törvényesség belső ellenőrzési

[120] Varga Zs. András: A közigazgatás kontrolljának jogi eszközei, a kontrollmechanizmusok elmélete. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2018. 31-48.o.

[121] A teljességre törekvés igénye nélkül ld. Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei. HVG-ORAC, Budapest 2005. 222-230.o. és Lőrincz Lajos (Szerk.): Közigazgatási Jog. HVG-ORAC, Budapest 2007. 50-63.; Kalas Tibor: A közigazgatási ellenőrzési rendszer és a közigazgatási információs rendszer összefüggései. In. Fogarasi József (Szerk.): Az irányítás és a felügyelet közigazgatási dilemmái. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez. 1. füzet. Budapest 1994. 129-133.o.; Torma András: Adalékok a kontroll és a közigazgatás kapcsolatához. In. Fogarasi József (Szerk.): i.m. 137-144.o.; Ficzere Lajos (Szerk.): Magyar közigazgatási jog. Általános rész. Osiris Kiadó, Budapest 2001. 258-259.o.; Tamás András: A közigazgatási jog elmélete… 385-397.

[122] Kilényi Géza: A közigazgatást érintő ellenőrzési fajták rendszere. A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései. Unió Kiadó, Budapest 1996. 5-13.o.

[123] Kilényi Géza: Uo. 6.o.

rendszerének elsőbbséget kell adni a külső ellenőrzési fajtákkal szemben, figyelemmel arra, hogy elsődlegesen a belső kontroll az, ami alapjaiban meghatározza a törvényesség alapját. A közigazgatás törvényessége követelményének garanciáit ugyanis a közigazgatási szervezetrendszeren belül is meg kell teremteni, arra törekedve, hogy e kontrollmechanizmus a lehető legtöbb visszásságot kiszűrje, s a külső ellenőrzési szervek csak egyfajta végső biztonsági apparátusként funkcionáljanak.

A közigazgatás kontrollmechanizmusainak és az azokat ellátó eszközöknek a vizsgálatakor, nem indulhatunk ki másból, mint a közigazgatás legfontosabb sajátosságából, nevezetesen, hogy a közigazgatás a végrehajtó hatalom birtokában végzett konkrét beavatkozás a közigazgatás szervezetén kívüli jogalanyok élet- és jogviszonyaiba.[124]

Könnyen megállapítható tehát, hogy a közigazgatás sajátossága a benne megnyilvánuló hatalom, mely nem más, mint az állami szuverenitás, vagy magyarul az állami főhatalom,[125], ebből kifolyólag, ha a közigazgatás az állami főhatalom birtokában végzett közvetlen beavatkozó tevékenység, akkor annak kontrollja elengedhetetlen alkotmányos igény.

2.2. A belső kontrollmechanizmusok

2.2.1 A törvényesség biztosítása a hatósági jogalkalmazásban

Az Alaptörvény XXIV. és XXVIII. cikkei szerint *mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni*, illetve *mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el*.

Az általános közigazgatási rendtartás szóló 2016. évi CL. törvény 1. §-a alapelvi szinten deklarálja, hogy *a közigazgatási hatósági eljárásokban - összhangban az Alaptörvény XXIV. és XXVIII. cikkével - az eljárás minden résztvevője a rá irányadó szabályoknak megfelelően és az eljárás minden szakaszában az e fejezetben meghatározott alapelvek és alapvető szabályok érvényre juttatásával jár el*. A fentieket kiegészíti a jogszerűség elvével

[124] Madarász Tibor: A magyar államigazgatási jog alapjai. Budapest 1990. 32. o.; Ereky István: Közigazgatás és önkormányzat. MTA, Budapest. 1939. 187. o.
[125] Berényi Sándor: A közigazgatás fogalma és sajátosságai. In. Ficzere Lajos (szerk.): Magyar közigazgatási jog. Általános rész. Osiris Kiadó, Budapest 1999. 21. o.

mikor utasítja a közigazgatás eljáró szervét, hogy jogszabály felhatalmazása alapján, hatáskörét a jogszabály keretei között, rendeltetésszerűen gyakorolva jár el.[126]

Az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése szerint az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek. E tekintetben megállapítható, hogy a jogszabály minden rendelkezése, így az alapelvek is normatív erejűek, a jogalkalmazás során azokat figyelembe kell venni, rájuk hivatkozni lehet, a döntések során alkalmazni kell őket és végső soron kikényszeríthetők.[127]

Egy jogállamban a közigazgatás a jog előírásainak megfelelően cselekszik, a jog pedig önkényt korlátozó elvek szerint épül fel, és megfelelő kereteket biztosít. Jogszabályok nélkül alkotmányos, törvényesen működő rendszer elképzelhetetlen. Fontos pillére a rendszernek, hogy a jogszabályok érvényesüljenek és az esetleges nem kielégítő joggyakorlást ki lehessen küszöbölni, a közigazgatás jogszabálynak való megfelelőségét felettes, illetve független fórumnak kell vizsgálnia.[128] *Tomcsányi Móricz* szerint a közigazgatási szervek intézkedéseinek (határozat, végzés) meg kell felelnie a törvényszerűség követelményének, és a különböző jogorvoslati eszközöknek éppen az államszervek rendelkezéseihez tapadó jogellenességek megszüntetése a célja.[129] Emellett az állampolgárok bizalma és elégedettsége is tükrözi egy kiszámítható, jogszabályokhoz igazodó közigazgatás működését. A jogszabályi kötöttség emellett fontos tényező a tekintetben is, hogy egy törvénysértő közigazgatási döntés az Alaptörvény rendelkezéseit is sérti. Egy, a jogszabályokkal ellentétes döntés azt jelenti, hogy a közigazgatás nem a jogszabályoknak megfelelően, annak alárendelten járt el. Előfordulhat ugyanakkor, hogy a közösségi érdek és az egyéni érdek szembekerülésekor születhetnek az egyénnek kedvező, de a törvénnyel ellentétes határozatok is.[130]

A közigazgatás cselekvése, eljárása kötött. Egyrészt szabályozza általános jelleggel az Ákr., illetve a tárgyi hatálya alá nem tartozó esetekben az ágazati eljárásrendről szóló törvény (lásd például Árt.), továbbá bizonyos ügytípusokra vonatkozó egyéb jogszabályok összessége, amelyek bizonyos esetekben merev szabályokat alkalmaznak, más esetekben azonban mérlegelési lehetőséget is biztosítanak az eljáró hatóság részére. Az Ákr. a hatáskör fogalma helyett az „eljárási kötelezettség”-gel operál, kifejezésre juttatva: a közigazgatás egyetlen szerve sem dönthet úgy, ha jogszabály előírja, hogy az eljárást megtagadja, illetve passzívan

[126] Ákr. 2. § (1) bekezdés
[127] Varga Zs. András: Az alkotmányosság követelménye és az eljárási alapelvek. In. Patyi András (Szerk.): Közigazgatási hatósági eljárásjog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest 2009. 86–87. o.
[128] Sajó András: Az önkorlátozó hatalom. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1995. 257–270. o.
[129] Tomcsányi Móricz: Magyarország közjoga. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest 1942. 28. o.
[130] Patyi András: A közigazgatási bíráskodás – a (2) bekezdés magyarázata In. Jakab András (Szerk.): Az Alkotmány kommentárja II. Századvég Kiadó, Budapest 2009. 1779. o.

nem vesz tudomást a feladatáról. A közigazgatás hallgatása (francia műszóval silence de l'administration) súlyos mulasztás, törvénysértés,[131] a jogszerű hallgatás esetét kivéve.[132]

Az eljárási kötelesség mellett meg kell említeni annak időbeli korlátozását is. Jogszabályban előírt kötelezettség, hogy ésszerű időben történjen a döntéshozatal, ezt támasztja alá az Alkotmánybíróság is, mikor a 72/1995 (XII. 15.) AB határozatban kimondja, hogy a jogbiztonság érdekében *„az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon."*

A közigazgatás belső kontrolljának jogszabályhoz kötöttsége mellett felmerül a kérdés, vajon hibázhat-e a közigazgatás? A mérlegelési jogkör gyakorlásakor a közigazgatás természetszerűleg hibázhat, azonban szándékos, nyilvánvaló hibát nem követhet el, egy nem megalapozott döntésből fakadó tévedés nem megengedett.[133]

A közigazgatás döntéséhez kötve van, azonban bizonyos időbeli korláttal saját magát meghatározott keretek között, de felülbírálhatja és a törvényesség keretén belül korábbi döntését visszavonhatja és módosíthatja. Ezt hivatott biztosítani többek között az Ákr. is, mikor kimondja, hogy ha a hatóság megállapítja, hogy a másodfokú hatóság, a felügyeleti szerv vagy a közigazgatási bíróság által el nem bírált döntése jogszabályt sért, a döntését annak közlésétől számított egy éven belül, legfeljebb egy ízben módosítja vagy visszavonja. Azonban e kontroll lehetőség csak abban az esetben alkalmazható, ha az ügyfél tekintetében nem sért jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot.[134] Hasonló rendelkezést tartalmaz az adóigazgatási rendtartásról szóló törvény is, azonban ott a jogszabály lehetőséget biztosít arra, hogy korlát között, de az adózó terhére is lehessen a döntést módosítani, illetve visszavonni.[135]

---

[131] Lőrincz Lajos (Szerk.): Közigazgatási Jog… 50-52. o., illetve bővebben: Ivancsics Imre-Fábián Adrián: Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2010. 81.o.

[132] Ákr. 80.§ (2)-(3) bek: Az ügyfelet megilleti a kérelmezett jog gyakorlása, ha a hatóság az ügyintézési határidőn belül mellőzi a határozathozatalt (jogszerű hallgatás). Jogszerű hallgatásnak van helye, ha

a) automatikus döntéshozatali eljárásban intézhető ügyben törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki,

b) sommás eljárásban intézhető ügyben törvény vagy kormányrendelet így rendelkezik,

c) teljes eljárásban törvény vagy kormányrendelet így rendelkezik, továbbá nincs helye függő hatályú döntés meghozatalának, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél.

(3) A jogszerű hallgatás esetén a hatóság a megszerzett jogot rávezeti a kérelemre, és annak az ügyfél birtokában levő másolati példányára, vagy a hatóságnál levő példányról az ügyfél részére másolatot ad ki.

[133] Lőrincz Lajos: Közigazgatási Jog… 52. o.

[134] Ákr. 120. § (1)-(2) bekezdések

[135] Az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény 120. § (1) bekezdése alapján az adóhatóság a felettes szerv vagy a közigazgatási bíróság által még el nem bírált jogszabálysértő döntését, illetve a

A közigazgatásban a joghoz való kötöttség elsődleges „címzettje” az első fokon eljáró közigazgatási szerv. Ugyanakkor a törvényhozó több, speciális kontrollmechanizmust is megszabott, az egyik ilyen a saját hatáskörben történő kontrollon túl, a felügyeleti szerv kontrollja, amelynek funkciója, hogy ügyféli jogorvoslat hiányában, meghatározott keretek között az objektív törvényességet érvényre juttassa. Erre tökéletes példa az Ákr. felügyeleti eljárásnak előírásai.[136]

2.2.1.1 A belső jogorvoslás[137]

A közigazgatás döntései elleni jogorvoslat vonatkozásában beszélhetünk belső, illetve külső jogorvoslati rendszerről. Belső jogorvoslás esetén a szervezeten belül vagy a döntéshozó vagy egy fellebbviteli, felettes fórum ellenőrzi a döntés és eljárás jogszerűségét, míg a külső esetén egy független bírói fórum.

A belső jogorvoslásnak eszerint két típusát különböztethetjük meg: a fellebbezést[138] és a hivatalbóli döntés-felülvizsgálatok halmazát. A közigazgatásban „az érdekelteknek az a jogát, hogy az általa hibásnak tartott aktus semmisségének a kimondását vagy az aktus orvoslását a fennforogni vélt jog-vagy érdeksérelem elhárítása végett kérjék, jogorvoslathoz való jognak nevezzük, az erre irányuló kérelmet pedig jogorvoslati kérelemnek.”[139]

Nyilvánvaló, hogy az egyéni jog-vagy jogos érdeksérelmet megalapozza a tárgyi jog sérelme. Azonban előállhat olyan eset is, amikor a határozat az ügyfél jogát, jogos érdekét nem sérti, számára kedvező, ugyanakkor a tárgyi jog, s ennek következtében a törvényesség elve csorbát szenved. Márpedig a közérdekvédelem, az objektít törvényesség eszméje megkívánja, hogy a jogsértő határozat orvoslást nyerjen akkor is, ha az ügyfélnek nem áll érdekében azt kérni. Ennek okán kerültek bevezetésre a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) jogorvoslati rendszerében az ún. hivatalbóli döntés-felülvizsgálati eszközök: a döntés saját

közigazgatási perrel érintett döntést hozó adóhatóság a bíróság által még el nem bírált jogszabálysértő döntésrészét módosítja vagy visszavonja. Az adóhatóság a döntést az adózó terhére egy alkalommal módosíthatja.

[136] Ákr. 121. § [A felügyeleti eljárás általános szabályai] (1) A felügyeleti szerv hivatalból megvizsgálhatja az ügyben eljáró hatóság eljárását, illetve döntését, és ennek alapján a) megteszi a szükséges intézkedést a jogszabálysértő mulasztás felszámolására, illetve b) gyakorolja a (2) bekezdésben szabályozott felügyeleti jogkört. (2) Ha a hatóság döntése jogszabályt sért, a felügyeleti szerv legfeljebb egy ízben azt megváltoztatja vagy megsemmisíti, és szükség esetén a döntést hozó hatóságot új eljárásra utasítja.

[137] Azért használom a jogorvoslás kifejezést, mert a hivatalbóli döntés-felülvizsgálatok elsősorban nem az ügyfél jogában vagy jogos érdekében, hanem a tárgyi jogban bekövetkezett sérelem orvoslására hivatottak, ugyanakkor jog vagy jogos érdeksérelem elhárításával együtt járhatnak. Ivancsics Imre-Fábián Adrián: Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2010. 198.o.

[138] Ákr. 116.-119.§

[139] Szamel Lajos: Az államigazgatás törvényességének… 76.o.

hatáskörben történő módosítása vagy visszavonása és a közigazgatási szervezetrendszeren belüli felügyeleti eljárás (amely lényegét tekintve törvényességi felügyelet).

E szisztémán az Ákr. sem változtatott. Az Ákr. 120. §-a alapján, amennyiben a hatóság megállapítja, hogy a döntése jogszabályt sért, a döntését módosítja vagy visszavonja. Ezt azonban csak addig teheti meg, amíg döntését a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság, a felügyeleti szerv vagy a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság el nem bírálta. A jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme érdekében a döntést nem lehet módosítani vagy visszavonni, kivéve a hatósági igazolványba és bizonyítványba történő hibás bejegyzést.

Arra a kérdésre, hogy milyen szerepet tölt be a jogorvoslat a kontrollmechanizmusok között, a legegyszerűbb válasz, hogy a legmeghatározóbb, egyrészt a jogállam és az alkotmányosság alapvetése, másrészt a jogorvoslati jog alapvető jog, így annak kizárása a közigazgatási eljárások alkotmányellenességét eredményezné.[140]

2.2.2 A közigazgatási bíróság kontrollja

A törvényes közigazgatásnak két külső feltétele van: a törvényhozás és a bíráskodás. Előbbi a törvényes működés előfeltétele, utóbbi szervezeti garancia arra, hogy előbbi valóban megvalósul.[141] A közigazgatási kontrollmechanizmusok eljárási, de már külső kontrollját jelentik a bíróságok.

„A közigazgatási bíráskodásnak alsófokú bírói fórumok felállítása útján való szervezeti kiépítése Magyarországon idestova félévszázad óta szőnyegen forog és azt mondhatjuk, jelszóvá vált."[142] *Martonyi János* 1940-ben megfogalmazott gondolata napjainkban is aktuálisnak tekinthető, mivel Magyarországon a közigazgatási bíráskodás átalakulóban van. 2013. január 1-jén az eddigi „munkaügyi bíróságok" jogutódjaként az ún. „közigazgatási és munkaügyi bíróságok" kezdték meg működésüket. Ez az ítélőtáblák felállítása óta a bírósági szerkezet legnagyobb volumenű átalakítását jelenti. E bíróság létrehozásának alapjait az Alaptörvény 25. cikkének (4) bekezdése fektette le, amely kimondja, hogy *„az ügyek meghatározott csoportjaira – különösen a közigazgatási és munkaügyi jogvitákra – külön bíróságok létesíthetők."* Tehát az Alaptörvény a munkaügyi bíróságokéhoz hasonlóan, a bírósági szervezeten belüli önállóságot kíván biztosítani a közigazgatási bíráskodás számára is. Az Alaptörvényben foglaltakat a bíróságok szervezetéről

[140] Varga Zs. András: A közigazgatás kontrolljának… 103.o.
[141] Kaltenbach Jenő: Közigazgatási mérlegelés és közigazgatási bíráskodás… 181.o.
[142] Martonyi János: A közigazgatás reformja é a közigazgatási bíróságok. In: Dolgozatok a közigazgatási reform köréből, Magyary Zoltán egyetemi tanársága és a Magyar Közigazgatástudományi Intézet alapítása tíz éves évfordulójára. Budapest 1940. 157. o.

és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) egyes rendelkezései részletezik. A (szervezetileg önálló) közigazgatási bíróság felállítása nemcsak azért tartható indokoltnak, mert ez által tehermentesíteni lehetne az amúgy is túlterhelt rendes bíróságokat, hanem azért is, mert az intézmény a jogállamiság feltétele, funkciója pedig a közigazgatás, így az önkormányzatok jogszerű működésének védelme a központi hatalommal szemben.[143] Németországban olyan közigazgatási bírósági modellt hoztak létre az 1960-as évektől kezdődően, amely független az aktív közigazgatástól (végrehajtó hatalom) és a rendes bírósági rendszertől egyaránt. A teljes jogorvoslati feladatkört a közigazgatási bírói fórum látja el, biztosítva ezzel a törvényesség betartását. A magyar közigazgatást egészében, illetve a közigazgatási jogot, így a közigazgatási perrendtartást is vizsgálva megállapíthatjuk, hogy az a német jogi dogmatikán alapul, tehát a német-osztrák modellt tekinthetjük az önálló közigazgatási bíróságok modelljének.[144]

A közigazgatási bíróságok létrejöttének tehát alkotmányos jelentősége van, a tekintetben hogy a közigazgatás döntéseit, egy független szerv érdemi felülvizsgálatára bízzuk, ezzel a közigazgatás belső szervezetrendszeréből kikerülve egy objektív döntés születhet, figyelemmel arra az ügyféli előítélettel, hogy a szervezeten belüli jogorvoslat nem minden esetben hozza meg a várt kontrollt egyértelmű helyzetekben sem. A közigazgatási bíróság megkülönböztetett szerepe a tárgyalt kontroll mechanizmusok vonatkozásában, az államhatalmi ágak megosztásából következik, ezáltal e bírósági kontroll a legfontosabb jogorvoslati eszköz és az emberi jogok védelmének alapvető része.[145]

Belső jogorvoslat hiányában az egyes közigazgatási szervek egyedi döntései a közigazgatási szervezeten belül véglegesek, és azok megváltoztatása vagy megsemmisítése csak külső szereplő „bevonása" mellett lehetséges, elsősorban a bíróság előtt, az a tényező, hogy az Ákr. a közigazgatási pert priorizálja a fellebbezéssel szemben azt eredményezi, hogy a közigazgatási bíróságok egyre erősebb szerepet töltenek be a jogorvoslati rendszerben, valamint érzékelteti azt az ügyféli óhajt, hogy a sérelmezett döntést egy, a közigazgatási szervezetrendszertől független szerv bírálja el.

A közigazgatási bíróság kontrollja kiterjed a döntéssel szemben előterjesztett kifogás teljes terjedelmére, és elsődlegesen vizsgálja a döntés törvényességét, a teljes közigazgatási eljárást. Korábban kérdésként merült fel hogy a bíróság ítélete miként hat a közigazgatási

[143] Sükösd Ferenc: A törvényesség erősítésének intézményi keretei. In: Csefkó Ferenc (Szerk.): Szamel Lajos Tudományos Emlékülés. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2000. 91-92. o.
[144] Pál Emese: Az átalakuló közigazgatási bíráskodás, in Szervezeti Kérdései Közigazgatási Eljárásjog – A tananyagon túl Közigazgatási Jogi Tudományos Diákkörök Országos Konferenciája, szerkesztette: Barabás Gergely egyetemi tanársegéd, 22. o.
[145] Patyi András: Közigazgatási bíráskodásunk modelljei. Logod, Budapest 2002. 29. o.

döntésre. Ha a bíróság egyedüli külső jogorvoslati fórumként jogosult az egyetlen közigazgatási fokon hozott döntés megváltoztatására, akkor bizonyos mértékben átveszi a közigazgatási szervtől az elsődleges tevékenységet, azaz maga valósítja meg a közigazgatás célját, ennek okán pedig a közigazgatás és az igazságszolgáltatás közötti határvonal elmosódik. Ugyanakkor, ha a közigazgatás döntésének megsemmisítésére terjed ki csak a felhatalmazás, így megmaradva a közigazgatás törvényességi kontrollszervének – tehát a bíróság kasszációs döntése után az elsődleges közigazgatási cél elérése (törvényesség) visszaháramlik a közigazgatásra –, és újra meg kell kísérelnie az immár törvényes döntés meghozatalát.[146]

A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) tárgyi hatálya a közigazgatási jogviták elbírálása iránti közigazgatási perekre és egyéb bírósági közigazgatási eljárásokra terjed ki.[147] Ennek kapcsán kijelenthető, hogy a Kp. egy generálklauzulás modellt alkalmaz, ez leginkább a német közigazgatási perjoghoz hasonlít, melynek keretében a közigazgatási perrendtartás hatálya alá a közigazgatási jogvitákat vonja. Ezt bontja ki a Kp. 4. §-a mely a következőkben határozza meg a közigazgatási jogvita fogalmát: a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező cselekményének, vagy a cselekmény elmulasztásának (a továbbiakban együtt: közigazgatási tevékenység) jogszerűsége.[148]

A fenti fogalom meghatározásból levezethető, hogy normakontroll eljárásnak minősülnek azon közigazgatási jogviták, melyekben a közigazgatási szerv jár el, a jogviszonyt a közigazgatási jog szabályozza, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező cselekmény, vagy a cselekmény elmulasztása, azaz közigazgatási tevékenység, továbbá a jogvita tárgya ennek a tevékenységnek a jogszerűsége. Ezt egészíti ki a Kp. 4. § (2) bekezdése mikor úgy rendelkezik, hogy közigazgatási jogvita a közszolgálati és a közigazgatási szerződéses jogviszonnyal kapcsolatos jogvita is, ezt taglalja tovább a 4. § (3) bekezdés, mely megállapítja, mi minősül közigazgatás cselekménynek, mely az egyedi döntés, a hatósági intézkedés, az egyedi ügyben alkalmazandó - a jogalkotásról szóló törvény hatálya alá nem tartozó - általános hatályú rendelkezés, a közigazgatási szerződés.

[146] Varga Zs. András: A közigazgatás kontrolljának… 101. o.
[147] Kp. 1. § (1) E törvényt kell alkalmazni a közigazgatási jogviták elbírálása iránti közigazgatási perben és az egyéb közigazgatási bírósági eljárásban.
[148] Kp. 4. § (1) bekezdés

A jogvita meghatározásánál ki kell térni arra is, mi nem minősül annak, erre ad szintén a Kp. egy rövid tömör meghatározást, mikor deklarálja, hogy nincs helye közigazgatási jogvitának a kormányzati tevékenységgel, így különösen a honvédelemmel, az idegenrendészettel és a külügyekkel kapcsolatban, önállóan valamely közigazgatási cselekmény megvalósítását szolgáló járulékos közigazgatási cselekmény jogszerűségére vonatkozóan, illetve az egymással irányítási vagy vezetési jogviszonyban álló felek között.

2.3. A külső kontrollmechanizmusok

2.3.2 Alkotmánybíróság

A közigazgatás törvényességének tartalmát és érvényesülési rendjét nagymértékben meghatározza az Alkotmánybíróság hiteles és erga omnes jellegű Alaptörvény-értelmezése, az alkotmánysértések megszüntetése.[149] Az alkotmánybírósági eljárás akkor vehető igénybe, ha a közigazgatási határozat (rendes) bírósági felülvizsgálatára nem került sor, illetve az nem megfelelő eredménnyel zárul a döntésre hátrányos fél vonatkozásában. Az eljárás nem közvetlenül a közigazgatási hatósági döntés, hanem az ennek alapjául szolgáló jogszabály alkotmányosságának vizsgálatára irányul, a közigazgatási döntés orvoslására csak a jogszabály alkotmányellenessége esetén nyílik lehetőség.[150]

A törvényességi felügyeleti munkát az Alkotmánybíróság azzal segíti, hogy nemcsak felülvizsgálja az alaptörvény-ellenes rendeleteket, hanem határozatainak indokolása mintegy zsinórmértékül szolgál a többi ellenőrzést végző szerv számára is, elősegítve ezzel az egységes jogalkalmazást.[151] Az Alkotmánybíróság kétséget kizáróan legerősebb jogosítványa a helyi önkormányzatok feletti kontrollt illetően a törvényellenesen működő önkormányzat feloszlatására vonatkozó elvi véleménynyilvánítás. A feloszlatásra akkor kerül sor, ha a képviselő-testület (alaptörvény-ellenes) működésképtelensége megakadályozza a választópolgárokat abban, hogy a helyi önkormányzást általuk választott képviselőik útján gyakorolják. Az Alaptörvény 24. cikke kimondja, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Ez az alapvetés határozza meg, hogy a közigazgatás egyik legfontosabb és végső kontroll szerve is az Alkotmánybíróság. Az Alkotmánybíróság továbbá

[149] Ezzel összefüggésben megemlíthető Kiss László különvéleménye: „az alkotmányossági vizsgálat esetén nem lehet differenciálni kis és nagy, elhanyagolható és figyelembeveendő alkotmánysértések, illetőleg azok potenciális veszélyei között” (1196/B/1997. AB határozat)
[150] Varga Zs. András: A közigazgatás kontrolljának… 65. o.
[151] Dubeczné Károlyi Éva: A helyi önkormányzatok állami ellenőrzéséről. http://www.tiszanet.hu/kozig/Honlap2001-11-18/Cikk2.htm (2016. szeptember 05.)

számos döntésében fektetett le olyan alapvetéseket, melyek mai napig meghatározzák a közigazgatás működését és döntéseinek alapjait, ilyen a 2/2000 (II.25.) AB határozat is. Az Alkotmánybíróság e döntésében kifejtette, hogy a közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja, ha egy döntés törvénysértő, sérül a jog által védett közérdek is, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai. Erre tekintettel megállapítható, hogy alkotmányos követelmény a törvény alá rendeltség, az a követelmény, hogy a társadalmi viszonyokba közhatalom birtokában beavatkozó közigazgatási szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket, a közigazgatási döntéseinek a törvényesség-, és a jogbiztonság követelményének érvényesülését egyaránt biztosítania kell.[152]

Az Alkotmánybíróság 24/2015. (VII. 7.) AB határozat indoklásában nyomatékosította, hogy a közigazgatás törvény alá rendeltsége jogállami követelmény, melyet a közigazgatás határozatok törvényességi ellenőrzése folytán a bíróságoknak kell biztosítaniuk. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogállamiság egyik elemének tekinti a közigazgatás törvény alá rendeltségét, eszerint a jogállamiság nemcsak a közigazgatás hatósági aktusaival szemben támasztja a joghoz kötöttség követelményét, hanem a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye kiterjed a közigazgatási szervek minden olyan aktusára, amelyben a közigazgatás a címzettek alapjogait érintő döntést hoz, ez következik közvetlenül az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésének b) pontja alapján is, amely a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzését a bíróság feladataként határozza meg. A törvényességi ellenőrzés pedig a közigazgatási határozatok felülvizsgálata révén valósul meg.[153]

A fentiekre tekintettel kimondható, hogy az Alkotmánybíróság közvetve vesz részt a közigazgatás törvényességének ellenőrzésében, de döntéseivel olyan értékű alapvetéseket hoz, amelyek irányt adnak a törvényesség betartásának útján.

2.3.3 Állami számvevőszék

[152] Juhász Zoltán: A közigazgatás joghoz kötöttségének elve és a törvényesség elve a közigazgatási hatósági eljárásban (a Ket. és az Ákr. rendszerében). Új Magyar Közigazgatás 2016/2. 38.o.
[153] 24/2015. (VII. 7.) AB határozat [20]-[21] pontok

Az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) szintén alkotmányos szinten kezelt külső kontroll szerve a közigazgatásnak, mely főként felügyeleti tevékenységet végez, [154] melynek részletes feladat-és hatásköreit az Országgyűlés a 2011. évi LXVI. törvénnyel határozta meg. Erre tekintettel az ÁSZ általános hatáskörrel végzi a közpénzekkel és az állami és önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodás ellenőrzését, az államháztartásból nyújtott támogatás vagy az államháztartásból meghatározott célra ingyenesen juttatott vagyon felhasználását a helyi önkormányzatoknál, az országos és helyi nemzetiségi önkormányzatoknál.[155]

A közigazgatás teljes egészére tekintettel tekintélyes ellenőrzési feladatokat látnak el, de külön említést érdemel a többségi önkormányzati tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetek vagyonérték-megőrző és vagyongyarapító tevékenységének, a helyi önkormányzatok adóztatási és egyéb bevételszerző tevékenységének ellenőrzése.[156] Annak érdekében, hogy az önkormányzatok feletti ellenőrzési jogosítványaikat pártatlanul, befolyástól mentesen gyakorolhassák, az ÁSZ tagjaira szigorú összeférhetetlenségi szabályok[157] vonatkoznak, amelyek az államhatalmi ágak elválasztásának érvényesülését is biztosítják.

Az ÁSZ stratégiai célkitűzései között szerepel az integritás alapú átlátható és elszámoltatható közpénzfelhasználás megteremtése, a korrupció és a csalás elleni küzdelem. Ennek részeként az önkormányzatok ellenőrzése során azok pénzügyi-gazdasági helyzetét értékeli, kockázatait feltárja. Az ellenőrzések helyszíneit objektív mutatórendszer alapján választja ki. Ugyanis az önkormányzatok belső kontrollrendszerének kialakítása, valamint egyes kontrolltevékenységek és a belső ellenőrzés működtetése nélkül nem valósítható meg a közpénzek, a közvagyon szabályos, szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználása.[158]

A fentiekből tehát egyértelműen kitűnik, hogy az ÁSZ főként gazdasági ellenőrzések révén gyakorol kontroll a közigazgatás egésze felett, e tekintetben fogalmaz meg feladatokat és elvárásokat az ellenőrzött felé.

---

[154] Alaptörvény 43. cikk (1) bekezdés alapján az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve. Az Állami Számvevőszék törvényben meghatározott feladatkörében ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését. Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi.

[155] 1.§ (3) bek., 5.§ (3) bek.

[156] 5.§ (4) (8) bek.

[157] Az Állami Számvevőszék elnöke, alelnöke, vezetője és számvevője az Állami Számvevőszéknél történő alkalmazásuk idején nem lehetnek tagjai az Országgyűlésnek, önkormányzati képviselő-testületnek, és nem tölthetnek be érdek-képviseleti szervezetnél vezető tisztséget. [18.§ (2)]

[158] Vö. Az Állami Számvevőszék Stratégiája.
https://www.asz.hu/storage/files/files/ASZ_strategia/asz_strategia.pdf (2018. augusztus 5.)

2.3.4 Ügyészség

Az ügyészség szintén alkotmányos szerv, amelynek kiemelt feladata az Alaptörvény szerint, hogy fellépjen a jogsértő cselekményekkel és mulasztásokkal szemben, valamint elősegítse a jogellenes cselekmények megelőzését, továbbá a közérdek védelmezőjeként az Alaptörvény vagy törvény által meghatározott további feladat- és hatásköreit gyakorolja.

Az aktus-felülvizsgálat a törvényességi felügyelet szélesebb körű és talán a köztudatban is jobban érvényesülő területe az egyedi döntések fölötti kontroll,[159] ezt a feladatot határozza meg az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (továbbiakban: Ütv.) 1. § (2) bekezdése is, mikor lefekteti, hogy az Ügyészség egyik legfontosabb feladata, a közérdek védelme, melynek keretében és érdekében közreműködik annak biztosításában, hogy mindenki betartsa a törvényeket. A jogszabályok megsértése esetén fellép a törvényesség érdekében, melyre akkor köteles, ha a törvénysértés megszüntetésére hivatott szerv az Alaptörvényben, valamint törvényben és más jogszabályban vagy közjogi szervezetszabályozó eszközben meghatározott kötelezettsége ellenére a szükséges intézkedést nem teszi meg, vagy ha a törvénysértésből eredő jogsérelem elhárítása érdekében azonnali ügyészi intézkedésre van szükség.

Az Ütv. 29. § (1) bekezdése szerint az ügyész ellenőrzi a közigazgatási hatóságok, valamint a bíróságon kívüli más jogalkalmazó szervek által hozott egyedi, bíróság által felül nem bírált jogerős vagy végrehajtható döntések, valamint hatósági intézkedések törvényességét. Tehát e szerepvállalás tárgyi hatálya csak a hatósági tevékenységre terjed ki.[160]

Az Ütv. alapján a közérdek védelmében gyakorolt feladat- és hatáskörében az ügyész alkalmazhatja az ügyészi fellépést, a vizsgálat lefolytatását, az ügyészi felhívást, illetve az ügyészi jelzést. Az ügyészi fellépés egy összefoglaló elnevezés, amely magába foglalja a bírósági eljárások megindítását, továbbá a hatósági eljárások kezdeményezését és jogorvoslat előterjesztését. Az ügyész intézkedésének megalapozása érdekében hivatalból lefolytatja a

[159] Seereiner Imre Alfonz: Az ügyészi kontroll és a közigazgatás. Jog-Állam-Politika 2011. Különszám. 65. o.

[160] Ezt támasztja alá többek között az Ákr. 122. §-a is, mely kimondja, hogy ha az ügyész az ügyészségről szóló törvény alapján felhívással él, vagy sikertelen felhívás esetén fellép, a hatóság az ügyész által kifogásolt döntését korlátozás nélkül módosíthatja (megváltoztathatja), illetve visszavonhatja (megsemmisítheti), akkor is, ha a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó jogszabály ezt egyébként korlátozza, vagy nem teszi lehetővé. Az Ákr. 114. § (2) bekezdése is, mely kimondja, hogy ha a jogsértés megszüntetésére felszólító ügyészi felhívásban megállapított határidő eredménytelenül eltelt, az ügyész közigazgatási pert indíthat a hatóság véglegessé vált döntése ellen, vagy a hatóság eljárási kötelezettségének elmulasztása esetén a hatóság eljárásra kötelezése iránt.

vizsgálatot, amennyiben olyan adat, vagy más körülmény jut a tudomására, mely súlyos törvénysértésre, mulasztásra, illetve törvénysértő állapotra mutat. Felhívást eszközöl abban az esetben, ha ügyészi fellépés során az ellenérdekű fél orvosolni tudja a fellépésre okot adó körülményt. Csekély jelentőségű törvénysértés, illetve annak nem minősülő hiányosság esetén jelzéssel él az illetékes szerv vezetője felé.[161]

Az ügyészségi felügyeletet több oldalról vizsgálhatjuk, több szempontból, így fentieken túl beszélhetünk a felügyelet szervi-, illetve tárgyi hatályáról első körben. Előbbi vonatkozásában megállapítható, hogy az ügyészség törvényességi felügyelete kiterjed a kormánynál alacsonyabb szintű államigazgatási szervek által kibocsátott jogszabályokra, illetve a közjogi szervezetszabályozó eszközökre, továbbá e szervek általános érvényű rendelkezéseire és jogalkalmazás során hozott egyedi döntéseire, továbbá a bíróságon kívüli, jogvitát intéző szervek egyedi döntéseire, valamint a gazdasági és egyéb szervek jogviszonnyal összefüggő egyedi döntésire, illetve a jogszabályok felhatalmazása alapján kiadott általános érvényű intézkedéseire.[162] Utóbbi esetében beszélhetünk többek között a jogalkotás körébe tartozó általános érvényű szabályok, az egyes szerveknek a jogszabályok keretei között kiadott belső normáinak, a közigazgatás körében tartozó eljárások, intézkedések és döntések, hatóságok, valamint a bíróságion kívüli jogvitákkal kapcsolatos eljárások és határozatok, illetve törvénysértő mulasztások felügyeletéről. Az ügyészség felügyeletének határa döntések-, eljárások-, a működés törvényessége, jogszabályoknak való megfelelősség, a célszerűség, illetve gazdaságosság nem tárgya.[163]

2.3.5 Alapvető jogok biztosa

Az alapvető jogok biztosa (továbbiakban: ombudsman) a kezdetektől a „jó közigazgatás" követelményét képviselte a maladministrationnel szemben.[164] A parlamenti ellenőrzés elkülönült szerveként, a közigazgatás szervezetrendszerén kívülről érkező kontrollt valósít meg. Ez a közigazgatás irányában játszott kontrollszerep kiemelt fontossággal jelenik meg a szakirodalomban fellelhető különböző ombudsman-definíciókban.

Donald C. Rowatt szerint az ombudsman a törvényhozás független és pártatlan méltósága, amelynek létrehozásáról rendszerint az alkotmány gondoskodik, és amely a közigazgatás ellenőrzését látja el; azokkal a panaszokkal foglalkozik, amelyekben a

[161] Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet… 382-383.o.
[162] Nyiri Sándor: Az ügyészségről. BM Kiadó, Budapest 2004. 126.o.
[163] Nyiri: Uo. 126. o.
[164] Majtényi László: Ombudsmann - állampolgári jogok biztosa. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest 1992. 19. o.

polgároknak a közigazgatás igazságtalanságait és jogellenességeit kifogásolják; hatásköre kiterjed a közigazgatási döntések vizsgálatára, bírálatára és nyilvánosságra hozatalára, de azokat nem változtathatja meg.[165]

Fürész Klára megfogalmazásában: „az ombudsman intézményének általános rendeltetését a közigazgatás jogszerűségének és tisztességességének biztosításában való közreműködésben határozhatjuk meg, amelynek nagyfokú szervezeti (személyi) függetlenséggel, ügydöntő hatáskör nélkül széles körű ellenőrzési (vizsgálati) jogosultsággal, a vizsgált ügyek tekintetében a parlament tekintélyét is felhasználó nyilvános véleményalkotással és kezdeményezési joggal kell együtt járnia. Az ombudsman a közigazgatás ellenőrzésén keresztül jogvédelmi funkciót is ellát.[166]

Az Európában működő ombudsmanoknak alapjában véve két típusa különböztethető meg. Egyfelől a közigazgatást ellenőrző ombudsman-intézmények, amelyek a polgárok közigazgatási eljárását sérelmező beadványait fogadják, kivizsgálják és ajánlásaikkal a közigazgatás helyes működését célozzák. A másik változatot az ún. emberijog-védő ombudsmanok képezik, amelyek az emberi jogok védelmét látják el, a közigazgatás illetve a közhatalom eljárása során keletkező egyedi panaszok alapján.[167]

Az Alaptörvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. tv. (a továbbiakban: Ajbtv.) a korábbi szabályozást felváltotta, és alapvető változást hozott az intézmény strukturális felépítését illetően, ugyanis a korábbi három szakombudsman megszűnt és az „alapvető jogok biztosa" tisztség jött létre[168] két helyettessel[169]. Az adatvédelmi biztos pedig önálló hatóságként (Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság) végzi tovább a feladatát.

Fent említett tipizálást alapul véve a magyar ombudsmani rendszer az ún. emberijog-védő kategóriába sorolható.[170] A biztost és helyetteseit – kizárólag neki felelős megbízottként-

[165] D. C. Rowat: The Ombudsman: Citizen's Defender. London. Allen & Unwin. 1968. 24. o. magyarul idézi: Majtényi László: Ombudsmann - állampolgári jogok biztosa… 28. o.

[166] Fürész Klára: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa. In. Kukorelli István (Szerk.): Alkotmánytan I. Budapest 2002. 411. o.

[167] Somody Bernadette: Az ombudsman típusú jogvédelem. ELTE Eötvös Kiadó. Budapest 2010. 141. o.

[168] Az általános vs. szakombudsmanok kérdésköre megosztja a szakirodalmat. Varga Zs. András szerint a nagyobb számú egymástól teljesen független jogvédő biztos működése nem eredményezne hatékonyabb jogvédelmet, míg Somody Bernadette a kiemelt és speciális jogvédelem biztosítását az ombudsmanok differenciálásában látja. Ld. bővebben: Varga Zs. András: Ombudsmanok Magyarországon. Rejtjel Kiadó. 2004. 433.o. és Varga Zs. András: Ombudsman, ügyészség, Magánjogi felelősség. Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon. Pázmány Press, Budapest 2012. 137.o.; Somody Bernadette: A húszéves országgyűlési biztosi intézmény: ki nem használt lehetőség. Új Magyar Közigazgatás 2009/10-11. 7.o.

[169] A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettesek.

[170] Ezzel kapcsolatosan jegyzi meg Somody Bernadette, hogy az Abtv. szervi hatálya („hatóság") nem változtatja meg a biztos alapjogvédő funkcióját, mert nem a közigazgatás ellenőrzésére irányuló funkció kifejezője, hanem

az Országgyűlés választja meg, amely a közigazgatási szervektől való függetlenség, s így azok ellenőrizhetőségének biztosítéka. Az AB is rámutatott, hogy az *„intézmény fontos szerepet tölt be a végrehajtó hatalom ellenőrzésében, az állampolgárokat az állammal szemben megillető védelem megteremtésében… ezért folyamatos működésének fenntartása alkotmányos érdek.”*[171]

Az ombudsman az Alaptörvényben is szabályozott intézmény, melynek elsődleges feladta, hogy alapjogvédelmi tevékenységét ellássa, ennek keretében az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszásságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltassa, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen.[172]Az ombudsman a közigazgatási zavarokkal, közigazgatási hibákkal szemben lép fel, amelyek nem minden esetben tekinthetők jogszerűtlennek, vagy törvénysértőnek. Ezeknek a sérelmeknek a mércéje nem ritkán a jó közigazgatás emberiességi értékrendje.[173] Ugyanakkor nem általános panaszfórum, csak a közigazgatási hatóságok eljárásával kapcsolatosan léphet fel, nem vizsgálja az állami működés egészét.[174]

Az ombudsman, ha ellenőrzése során visszásságot állapít meg, azaz alapjogokkal kapcsolatban bárminemű visszásságot állapít meg, ajánlást tesz az ellenőrzött szerv felügyeleti szervének a visszásság orvoslására. A felügyeleti szerv álláspontjáról, megtett intézkedéseiről értesíti az ombudsmant, amennyiben ez nem történik meg, illetve a megtett intézkedések nem megfelelőek az ombudsman értesíti az Országgyűlést és kéri az ügy kivizsgálására.

---

pontosan arra mutat rá, hogy az alapjogok elsődlegesen a közhatalommal, a közigazgatással szemben védik a polgárokat. Somody Bernadette: Az országgyűlési biztosok funkciója – a közigazgatás ombudsmani kontrollja. http://dfk-online.sze.hu/images/J%C3%81P/2011/k%C3%BCl%C3%B6nsz%C3%A1m/somody.pdf 23. sz. lbj. 79.o.

[171] 7/2001. (III. 14.) AB határozat

[172] Alaptörvény 30. cikk (1)-(2) bek.

[173] Majtényi László: i.m. 19.o.

[174] Varga Zs. András: Ombudsman, ügyészség…124.o.

Ha a hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket - ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát - már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.[175] A törvény tehát az eljárás előfeltételeként rögzíti a közigazgatási jogorvoslat kimerítésének a lehetőségét.

Az ombudsman eljárásának törvényi akadályaival kapcsolatban kiemelendő, hogy nem járhat el olyan ügyben, amelyben a határozat felülvizsgálata iránt bírósági eljárás indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született.[176] Az ombudsman ugyanis nem jogorvoslati, hanem jogvédő fórum, éppen ezért vizsgálódása elsősorban arra irányul, hogy az érintettek jogai miként voltak biztosítva az eljárás során, nem pedig az érdemi döntés tartalmára.[177]

[175] Ajbtv. 18.§ (1) bek.
[176] Ajbtv. 18.§ (7) bek.
[177] Varga Zs. András: Ombudsman, ügyészség… 143.o.

III. A helyi önkormányzatok jogállása a jogállamban

A helyi önkormányzatok államszervezetben elfoglalt helyének meghatározása ugyancsak nem egyszerű, ugyanis helyi igazgatási funkciójuk alapján a végrehajtó hatalomhoz, ám a népképviseleti jelleg és az önálló szabályalkotás is jellemző rájuk, amelynek okán a törvényhozó hatalomhoz is sorolhatók.[178] Mint ahogyan arra már utaltam a helyi hatalom önálló hatalmi ágként történő definiálása *Benjamin Constant* nevéhez köthető. A helyi önkormányzatok autonómiájának második világháborút követő növekedése újból előtérbe hozta az önkormányzatok önálló horizontális hatalmi ágként történő elismerésének kérdéskörét. Az Alaptörvény az önkormányzatokat nem önálló hatalmi ágnak, hanem a közigazgatás önálló alrendszerének tekinti, így a helyi közügyek fogalmába nem tartozik bele a helyi közhatalom önálló gyakorlása.[179] Továbbá a magam részéről *Lőrincz Lajos* gondolatiságával értek egyet. Eszerint a helyi polgárokat a központi államnak meg kell tudni védeni adott esetben saját választott önkormányzatától is, mert a helyi önkormányzáshoz való jog célhoz kötött és nem önmagában érvényesülő érték.[180]

Általánosságban azt mondhatjuk, hogy a centralizáció, a decentralizáció és a dekoncentráció az államhatalom belső közigazgatás-szervezésének technikáit alkotják. *Magyary Zoltán* logikája mentén a decentralizációnak két típusa különböztethető meg: az önkormányzat és a dekoncentráció.[181]

3.1. A helyi önkormányzatok szervezőelve: a decentralizáció

A centralizáció és a decentralizáció egymástól elválaszthatatlanok. A decentralizált közigazgatás úgy jön létre, - mondja *Magyary* – hogy a közigazgatás feladatai mindenhol jelentkeznek, ahol emberek vannak, ezért létrejönnek a helyi szervek a feladatellátásra, amelyek egy idő után igénylik az egymás közötti összhangot biztosító magasabb szintű szervek létrehozását és ez a folyamat addig tart, amíg keletkezik egy olyan szerv, amelynek hatalma az egész országra kiterjedt, így annak valamennyi szerv alárendeltje lett. Tehát a centralizáció és a decentralizáció egymással való szembeállítása téves, mert ugyanannak a

[178]Varga Zs. András: Hatalommegosztás; az állam-és a kormányforma. MTA Law Working Papers. http://plwp.eu/docs/wp/2013/2013-5-VZSA.pdf (2018. 10. 04.) 5.o., A hatalmi ágak és azok elválasztása: hatalommegosztás és hatalomkoncentráció. https://netk.uni-nke.hu/document/netk-uni-nke-hu/a-hatalmi-agak-es-azok-elvalasztasa-jegyzet.original.pdf (2018. 10. 04.) 5.o.

[179] Józsa Zoltán: A területi és helyi igazgatás változásai a nemzetközi trendek tükrében. Pro Publico Bono. 2015/3. 41. o.

[180] Árva-Balázs-Barta-Veszprémi: Közigazgatási Jog… 10.o.

[181] Magyary Zoltán: Magyar… 112.o.

szervezetnek a részei, egymás kiegészítői.[182] *Magyary* tehát úgy véli, a decentralizáció időben és térben megelőzte a centralizációt.

Maurice Hauriou megfogalmazásában: „a közigazgatási intézményrendszerben megjelenő hatalom szervezését alapvetően két, egyensúlyban lévő tendencia jellemzi. Az egyik a centralizáció elve, amely az állam kormányának saját ereje, míg a másik a decentralizáció, vagyis az az erő, amellyel a nemzet bír az állam kormányával szemben."[183]

Charles Eisenmann megjegyzi, hogy nem lehet szembeállítani a centralizált állami hatóságokat, a decentralizált helyi hatóságokkal pusztán arra hivatkozva, hogy előbbiek hatáskörei területi alapon nem, míg utóbbiaké korlátozottak. Amiben valójában különböznek, az a legfelsőbb szervük (nálunk: Kormány; képviselő-testület– Szerző megjegyzése) hatáskörének területi kiterjedése.[184] Tovább felhívja a figyelmet arra, hogy az állam területének különböző kerületekre való felosztása még nem jelent decentralizációt, ennek célja ugyanis az állami szolgáltatások ésszerű és azonos színvonalon történő végrehajtása. Ezzel szemben a decentralizált helyi közösségek a már korábban létező és jogi személyiséggel felruházott emberi közösségeknek feleltethetők meg. Egy tisztán centralizált rendszer kerületek magában foglalhat, de nem ismeri el a helyi közösségek létét.[185] Vagyis e kerületek mindösszesen a közigazgatás földrajzi kereteinek kijelölésére hivatottak és nem rendelkeznek jogi személyiséggel (pl. választókerületek). A decentralizációt továbbá el kell különítenünk a föderalizmustól, mivel a helyi közösségeknek – a föderalista államoktól eltérően- nincs joguk arra, hogy önállóan szerveződjenek, feladat-és hatásköreiket az Alkotmány és a törvények határozzák meg.[186]

A decentralizációnak alapvetően két típusát különböztethetjük meg: a területi és a funkcionális (működéssel összefüggő) decentralizációt.

A dolgozat szempontjából a területi decentralizáció a jelentős, ahol a területi alapon szerveződő helyi közösség, a helyi önkormányzat kap az államtól feladat-és hatásköröket, valamint jogi személyiséget, így saját nevében jogokat szerezhet és kötelezettségeket vállalhat, amely elengedhetetlen a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében. Az Alkotmánybíróság értelmezése alapján a helyi önkormányzati hatalom az államhatalom decentralizálásán és a választópolgárok helyi önkormányzáshoz való alapjogán

[182] Magyary Zoltán: uo. 112.o.
[183] Maurice Hauriou: Précis de droit administratif et de droit public. Paris 2002. 71.o.
[184] Charles Eisenmann: Écrits de droit administratif. Paris 2013. 35.o.
[185] Vö. Charles Eisenmann: Les fonctions des circonscriptions territoriales dans l'organisation de l'administration. Mélanges Waline. 2. kötet 415.o.
[186] Marie-Christine Rouault: Droit administratif et institutions administratives. Bruxelles. 2015. 110.o.

nyugszik.[187] Az önkormányzati elv ugyanis lényegében azt tartalmazza, hogy az emberek területi alapon történő szerveződése hozza létre azt az entitást, amely önkormányoz, azaz az állam törvényeinek keretein belül maga határozza meg és irányítja a közösség életét. Ennek pedig szükségszerű velejárója, hogy a helyi szerveknek saját hatáskörük legyen, amelyet a felsőbb szervek nem vonhatnak el.[188]

A területi decentralizációnak ugyanakkor van egy politikai karaktere is. Egyfelől amennyiben a politikai rendszer a demokrácián alapul, úgy a közigazgatás e demokratikus elvnek a leképeződése a közigazgatáson belül. Másfelől ez egyfajta kötelezettségként is értendő, hiszen a demokrácia nem korlátozódhat a politikai rend keretei közé, annak a közigazgatási rendben is érvényesülnie kell. A helyi demokrácia megnyilvánulása, hogy az önkormányzat közigazgatási területén élőknek joguk van arra, hogy bizonyos ügyekben maguk döntsenek, valamint testületet válasszanak, amely a helyi közügyek irányításában képviseli őket, rájuk kötelező erejű döntést hoz, amelynek végrehajtása kikényszeríthető.[189]

Természetesen a decentralizációnak megvannak a hátrányai is. Egyrészt növelheti a helyi önkormányzatok közötti egyenlőtlenségeket, félreértésekhez, sőt ellenséges attitűdhöz vezethet az állami hatóságokkal szemben. Ez a veszély annál nagyobb, minél kiterjedtebb az adott helyi önkormányzat területe és hatásköre. Sajnos ez a tendencia meglátásom szerint hazánkban is egyre inkább érezteti hatását a helyi önkormányzatok és az állami szervek kapcsolatában.[190] Minél decentralizáltabb egy szolgáltatás biztosítása, annál nagyobb a földrajzi területek és szociális csoportok közötti egyenlőtlenség kialakulása, amely végső soron szeparatizmushoz vezethet. Ugyanígy könnyedén felborulhat az egyensúly a nemzeti és helyi érdekek között utóbbiak túlzott előtérbe helyezésével, mivel azok nem feltétlenül állnak összhangban a nemzeti érdekekkel (példának okáért minden településen legyen fedett uszoda). Harmadrészt a decentralizációt leggyakrabban hatékonysági kifogások is érik, mivel a helyi választott testület nem rendelkezik szükségképpen szakmai tudással, tapasztalattal. márpedig a jóakarat bármilyen nagy is nem helyettesítheti a szakértelmet. Sokan pedig azzal érvelnek, hogy a helyi testületek tevékenysége lassítja a döntéshozatalt és növeli az állami kiadásokat. A közigazgatás ügyei könnyebben és olcsóbban intézhetők a központból, ahol az erőforrások mellett a megfelelő személyi állomány is rendelkezésre áll.[191]

[187] 34/1993. (IV. 28) AB határozat
[188]Vö. Szamel Lajos: Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai. 154. o. és Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás. 113. o.
[189] Jean Waline: Droit Administratif. Paris 2014. 47.o.
[190]Ld. részletesebben a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvny parlamenti vitájáról szóló részt.
[191] Vö. Charles Debbasch-Frédéric Colin: Droit administratif. Économica. Paris 2011. 170-171.o.; Józsa Zoltán: Közigazgatás mint szervezet. (2018. 05. 25.) 5.o.

3.2. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének szervezőelve: a dekoncentráció

Az ellenőrzés – felügyelet - irányítás fogalmi triásza a közigazgatás két nagy alrendszerében egyaránt jelen van, méghozzá esszenciális jelentőséggel, ugyanis képet ad a rendszert alkotó szervek egymás közötti viszonyairól, s egyúttal pozicionálja is a közigazgatási struktúrában elfoglalt helyüket. Az államigazgatási alrendszerben tipikus a szervezeti alá-fölérendeltség, de számos relációban mellérendeltségi (kooperatív, koordinatív) kapcsolatok állnak fenn.[192]

A hierarchikus viszonyokkal összefüggésben utalok a Magyary-féle szervezési elvek közül a dekoncentrációra, amelynek lényegi tartalmát adják éppen az irányítási-felügyeleti viszonyok. A szétpontosításról ugyanis akkor beszélünk, amikor a centralizált feladatok ellátása önkormányzattal nem rendelkező, a központtal alá-fölérendeltségben viszonyban lévő egyéni szervekre van telepítve.[193] Dekoncentrációról beszélünk, amikor ugyanazon szervezeten belül úgy osztjuk újra a hatásköröket, hogy csökkentjük a centralizált autoritás hatalmát[194], mindezt úgy, hogy „ugyanazon kalapács üt továbbra is, csak lerövidítettük a karját"- írja Napóleon minisztere, *Odilon Barrot*.[195]

Magyarországon az Alaptörvény által kialakított közjogi berendezkedés alapján a közigazgatás legfőbb és általános végrehajtó szerve a Kormány,[196] amely irányítást lát el az államigazgatási alrendszer egésze tekintetében. Ez alól azonban kivételt képeznek az autonóm államigazgatási szervek (Közbeszerzési Hatóság, Egyenlő Bánásmód Hatóság, Gazdasági Versenyhivatal, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, Nemzeti Választási Iroda) és az önálló szabályozó szervek (Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal).[197] Az említett szervek tehát nem állnak irányítás alatt, mivel az autonómia és a hierarchia egymást kizáró szervezési elvek.[198] A vertikális tagozódás alapján a központi szint alatt helyezkedik el a területi államigazgatási szervek csoportja, amelyeket a feladattelepítést meghatározó szervezési elv alapján dekoncentrált szerveknek nevezünk. E szervek tehát jogállásukat tekintve szoros függőségi viszonyban

[192] Fábián Adrián: Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban. Dialóg-Campus Kiadó. Budapest-Pécs 2016. 115. o.
[193]Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás…. o.
[194]Patrick Fraisseix: La déconcentration des décisions administratives individuelles. Actualité Juridique de Droit Administratif. n°2. 1999. 113.o.
[195] Charles Alméras: Odilon Barrillot, avocat et homme politique. (1791-1873), Paris 1951. 371.o.
[196] Alaptörvény 15. cikk
[197] A kormányzati igazgatásról szóló T/3610. sz. törvényjavaslat módosítani kívánja az államigazgatási szervezetrendszert, új elnevezések (pl. kormányzati igazgatás, kormányzati főhivatal) bevezetésével.
[198] Fábián Adrián: Vezetők és beosztottak… 116. o.

állnak a Kormánnyal. A dekoncentrált szervek legfontosabb csoportját a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervei a kormányhivatalok alkotják, amelyek alapvetően koordinálják és (néhány kivételtől eltekintve) ellenőrzik a területi szervek feladatellátását. Az államigazgatási szervek egymás közötti kapcsolatai közül az irányítási, felügyeleti és ellenőrzési relációk a legfontosabbak.[199]

Ebből következően joggal merülhet fel a kérdés, hogy egy alapvetően önkormányzati témájú értekezés miért szán egy egész fejezetet az államigazgatási alrendszert jellemző kapcsolati formák dogmatikai tisztázására. Ennek a – már előzőekben említetteken túl - az az oka, hogy a helyi önkormányzatok felett gyakorolt törvényességi kontroll is a felügyelet egy formája, mégpedig annak hierarchián kívüli megjelenése, hiszen az állam (jelen esetben a Kormány) és az önkormányzatok nem állnak alá-fölérendeltségi viszonyban egymással. Egyébiránt *Madarász Tibor* felfogásában is „a szervezetek működése feletti törvényességi felügyelet a hierarchián kívüli igazgatás egyik érvényesülési területe.[200] Ahogyan az Alaptörvény 34. cikk 4) bekezdése is fogalmaz a Kormány „csupán" biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét, nem pedig irányítja az önkormányzatokat. Bár az Mötv. 129. § a) pontja rögzíti, hogy a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter a helyi önkormányzatokért felelős miniszterrel egyetértésben irányítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét, ez értelemszerűen nem az önkormányzatok, hanem a kormányhivatal irányában kifejtett tevékenység. E két alrendszer között tehát nincs hierarchikus kapcsolat. A helyi önkormányzatok vonatkozásában nem jöhet létre irányítási jogviszony, mivel ezt kizárja az autonómia, az önállóság követelménye. „Az önkormányzat (autonómia) szó szerint az ellentétét képezi annak, hogy valakit más kormányoz."[201]

Egyszóval a központi állami szervek nem irányítják a helyi önkormányzatokat, illetve a területi és települési, valamint a települési önkormányzatokat között nincs alá-fölérendeltségen alapuló viszony.[202] Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy az állami és az önkormányzati igazgatás egymástól függetlenül léteznek, számos ponton kapcsolódnak, amelyek egyike a kutatás gerincét képező törvényességi felügyelet intézménye: „A két alrendszer ugyanazt a közösségi célt szolgálja, ezért a közöttük lévő viszony nem lehet kizáró és ellentétes sem szervezetében, sem működésében, sem pedig a megvalósítandó

[199] 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról (a továbbiakban: Ksztv.) 1.§ (3) és (6) bek.
[200] Madarász Tibor: Közigazgatás és Jog. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest 1987. 61-62. o.
[201] Magyary Zoltán: 1942. 112. o.
[202] Fábián Adrián: Vezetők… 126. o.

célkitűzésekben."[203] Az önkormányzati igazgatás tehát nem szünteti meg a közigazgatás egységét, a helyi önkormányzatok - sajátos formában ugyan, de - állami igazgatást is végeznek.[204]

Visszatérve az irányítás – felügyelet - ellenőrzés hármas viszonyrendszeréhez, az általánosan elfogadott nézet szerint az irányítás a legtágabb kategória, amely felöleli a felügyeletet, míg az ellenőrzés a két szerv közötti leggyengébb kapcsolatot jelenti, s az irányítás és a felügyelet egyik eszköze.

Ahogyan azt Szamel Lajos az 1963-ban megjelent Az államigazgatási vezetésének jogi alapproblémái c. művében megállapította az irányítás és a felügyelet viszonyát illetően sokféle nézet uralkodik a gyakorlatban és a tudományban egyaránt.[205] E fogalmi és tartalmi sokszínűség ellenére a szakirodalomban meghatározásra kerültek általánosnak tekinthető, az irányítás és a felügyelet témakörének vizsgálatakor egyfajta kiindulási bázisként szolgáló rendezőelvek[206], amelyek az e témakörrel kiemelten foglalkozó szerzőknél[207] egyaránt visszaköszönnek. Mivel az általános felfogás a felügyeletet az irányítás részének tekinti, így az vizsgálódást az irányítás fogalmának bemutatásával kezdem.

3.3. Az irányítás fogalmáról

Az irányítás általános fogalmának tisztázása előtt elöljáróban le kell szögezni annyit, hogy az irányítás eredetileg jogilag nem szabályozott szervezeti függőségi kapcsolat volt, magyarán az szervezetszociológia és az igazgatástudomány fogalomtárából került át a közigazgatási jogtudomány vizsgálandó kérdései közé.[208]

Igazgatástudományi szempontból irányításon a felsőbb fokozatú szerv által az alsóbb fokozatú szerv irányában kifejtett vezetői tevékenység értendő, amelynek hatása a közvetlen vezetésen keresztül jut el az irányított szervezethez.[209] Bár nem tartozik szorosan a tárgyalt témához, az irányítással való korrelációban a „tisztánlátás" érdekében mindenképp megemlítendő a vezetés fogalma, ugyanis az általuk kifejtett tevékenységek meglehetősen

[203] Balázs István: A magyar közigazgatás és a törvényesség. In. Csefkó Ferenc (Szerk.): A közigazgatás törvényessége. Szamel Lajos Tudományos Emlékülés. Pécs, 2000. 168. o.
[204] Ivancsics Imre: Önkormányzati közigazgatás. Pécs, 1997. 5. o.
[205] Szamel: Az államigazgatás vezetésének… 81.o.
[206] Ficzere Lajos: Az irányítás és a felügyelet helyzete, korszerűsítésének irányai. In. Fogarasi József (Szerk.): i.m. 5. o.
[207] Ld. erről bővebben: Szamel Lajos, Madarász Tibor, Kaltenbach Jenő, Szentpéteri István, Martonyi János vonatkozó munkásságát
[208] Ld. bővebben: Fazekas Marianna (Szerk.): Közigazgatási jog… 122. o.
[209] Berényi Sándor – Martonyi János - Szamel Lajos: Magyar államigazgatási jog… 27. o.

hasonlók. A vezetés-elméleti iskola atyja Henri Fayol szerint vezetni annyit jelent, mint tervezni/előrelátni (prévoir), szervezni (organiser), parancsnokolni (commander), koordinálni (coordonner) és ellenőrizni (contrôler).[210] E tartalmi elemek mindegyike egy célt szolgál, nevezetesen a szervezet folyamatos és zavartalan működésének biztosítását. A közvetlen irányítás, „a parancsadás jelenti a mozgásba hozását mindazoknak a szerveknek, amelyeket az előrelátás szükségesnek tartott és az organizáció megvalósított"[211], ennélfogva – tartalmában és céljában- egyet jelent a (közvetlen) vezetéssel. Voltaképpen nem más, mint a „vezetés igazgatása." Egyfelől a vezetés feltételeinek a meghatározása (feladat-és hatáskörök kijelölése, általános útmutatás adása), másfelől a vezetésbe való beavatkozás (napi tevékenységek befolyásolása).[212]

A két fogalom közötti differenciálás szempontjából az irányított szervezethez való viszonynak és az ennek alapján levezethető hatásköröknek van relevanciája, amelyek vonatkozásában az Alkotmánybíróság 48/1991. (IX.26.) sz. határozatának II./2. pontja is segítséget nyújt. A határozat az igazgatástudományban megállapítottakkal összhangban kimondja, hogy: „az alapvető különbség az, hogy az irányító az irányított szervezeten kívül (fölötte) áll, a vezető viszont a szervezet csúcsán, de azon belül, annak részeként helyezkedik el. Az irányító az irányított szervre alapvető befolyást gyakorol. Az irányítást az irányító szerv csakis jogszabályban meghatározott hatáskörének keretében gyakorolhatja. A vezetés a szervezeten belüli irányító tevékenység. A vezetői jogosítványok a szervezeten belül elfoglalt pozíción alapulnak. A vezetés az irányítás által kitűzött feladatokat hajtja végre, s a végrehajtás során jelentős önállósággal bírhat. Az irányítás és vezetés elhatárolása tehát az irányított szervezethez való viszonyon és - az állami irányításban - az irányítási illetve vezetői aktusok különböző jogi minőségén alapul." Az Alkotmánybíróság határozatával lényegileg egybecseng *Szamel Lajos* megállapítása is, miszerint: „az irányítást az különbözteti meg a vezetéstől, hogy előbbin több szervből álló szervezet mozgatása értendő, utóbbi pedig konkrétabb irányító tevékenység, amely az egyes szervezeti egységek közvetlen vezetéséből áll."[213]

A magam részéről – *Szamel Lajos* és *Madarász Tibor* nyomán[214] – irányításnak kizárólag az alá-fölérendeltségi jogviszonyon alapuló igazgatást tekintem. Ennek értelmében

[210] Henri Fayol: Ipari és általános vezetés : Tervezés, szervezés, közvetlen irányítás, koordinálás, ellenőrzés. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest 1984. 35-39. o.
[211] Henri Fayol: Doctrine Administrative. Magyarul idézi: Magyary Zoltán: i.m. 541. o.
[212] Berényi-Martonyi: 28.o.
[213] Szamel Lajos: Az államigazgatás vezetésének… 154.o.
[214] Vö. Szamel Lajos: Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái. KJK Kerszöv. Budapest 1963. 175-196. o. és Madarász Tibor: i. m. 238. o.

hierarchián kívüli irányítás nincs, ez *Madarász Tibor* szerint ugyanis hierarchián kívüli igazgatás, amelynek két formája van: a hierarchián kívüli jogalkotás és a hierarchián kívüli egyedi aktusok kiadása.[215] Csatlakozva *Ivancsics Imre* nézeteihez, az irányítási hatáskör mindig alá-fölérendeltséget indukál, s kizárólag ez az értelmezés biztosítja a jogtudományi megközelítés lehetőségét.[216] A jogtudományban azonban ismert olyan nézet is, amely a hierarchia megléte, avagy nem léte szempontjából elválasztja egymástól a közigazgatást mint szervezetet és a közigazgatást mint személyzetet. *Madarász Tibor* logikáját követve a hierarchián kívüli irányítás akkor valósulhat meg, amikor valamely államigazgatási szerv olyan igazgatott irányában fejt ki hatást, amely vagy egy másik állami szervvel áll hierarchikus kapcsolatban, vagy nem tartozik semmiféle szerv ilyen típusú igazgatása alá.[217]

Az irányítás mindig egy hatalmi viszonyt feltételez, amely az irányító szerv és az irányított szerv közötti hierarchián alapul. *Magyary Zoltán* értelmezésében a hierarchia nem mást, mint „a központi és a külső szervek, valamint a főnök és az alárendeltek közti olyan viszony, amelyben a felsőbb szervnek az alsóbbal szemben parancsolási joga van, az alárendelt szerv pedig a felsőbbel szemben engedelmességi kötelességgel és felelősséggel tartozik."[218]

Az irányító szervek utasítási jogot gyakorolhatnak, és ennek révén beleavatkozhatnak az irányított szerv működésébe. A feljebbvaló pusztán azért, mert feljebbvaló parancsokat adhat ki és az alárendelt köteles e parancsokat végrehajtani.[219] Ebből következően az irányító és az irányított szerv között tartós és folyamatos (szubordinációs) jogviszony áll fenn, ellentétben például a hatósági jogviszonyok időszakos, „alkalomszerű" voltával. A jogviszony mögötti hatalmi helyzet egyenlőtlen, az irányító az irányított önállóságát jelentős mértékben korlátozza.[220] Egyetértve ugyanakkor *Fábián Adriánnal* abszolút irányítási jogkör nem létezhet, mert annak következtében megszűnne az alárendelt szerv önállósága, márpedig bizonyos mértékű önállóság nélkül közigazgatási szervről egyáltalán nem beszélhetünk.[221]

Jogtudományi értelemben felfogott irányításról akkor beszélhetünk, amikor az irányító szerv hatáskörét és eszközeit jogszabályok határozzák meg. Ugyanakkor a hazai szakirodalomban többször felmerült a kérdés, egyáltalán szükséges-e és lehetséges-e az irányítás jogi definícióját megadni. *Kaltenbach Jenő* szerint sem nem elképzelhető, sem nem

[215] Madarász Tibor: i. m. 239.o.
[216] Ivancsics Ime: Az irányítás és a felügyelet jogtudományi problémái. In. Fogarasi József (Szerk.): i.m. 37. o.
[217] Vö. Madarász Tibor: i. m. 238. o.
[218] Magyary Zoltán: i. m. 103. o.
[219] Ereky István: A közigazgatási jog kialakulása Franciaországban. Pécs 1925. 33.o.
[220] Patyi András-Varga Zs. András: Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében). Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs 2013. 179. o.
[221] Fábián Adrián: Vezetők és beosztottak… 60. o.

szükségszerű az irányítás jogi, illetve közigazgatási jogi fogalmát megadni, ugyanis az nehezen megfogható és az irányításnak tekinthető cselekvés a jogrendszer egyéb fogalmaival (felügyelet, jogalkotás, jogalkalmazás, hierarchia) leírható.[222] Álláspontom szerint pusztán az a tényező, hogy az irányítás egyes elemei megegyeznek már kikristályosodott és „bevett" jogfogalmakkal, még nem teszi elhanyagolhatóvá az irányítás pontos jelentéstartalmának jogszabály által rögzítését. E követelmény – meglátásom szerint - indokolható egyrészről a törvénynek alávetett közigazgatás jogállami elve érvényesülésének kívánalmával. Másrészről azon szerv hatáskörét, amely e tevékenységet végzi, kizárólag jogszabály határozhatja meg, így nehezen elképzelhető irányítási jogkörök gyakorlása annak tisztázása nélkül, hogy ez mire terjed ki, és milyen eszközöket foglal magába. Persze mindez nem azt jelenti, hogy az irányítás kizárólag jogi eszközökkel valósítható meg[223], vannak ugyanis irányítói hatás kifejtésére alkalmas ún. nem jogi eszközök[224] is, amelyek részletezését mellőzzük, hiszen alapvetően jogtudományi szempontból közelítünk az irányítás fogalmához, noha említett eszközök megléte és használata miatt nevezi az irányítást jogi értelemben *Kaltenbach Jenő* „töredékirányirányításnak".[225]

3.3.1. Az Országgyűlés helyi önkormányzatok irányában kifejtett kvázi irányítói tevékenysége

Annak ellenére, hogy korábban már leszögeztük az önkormányzati autonómia kizárja az irányítási jogviszonyok létrejöttét, a kormányzásban résztvevő szervek hatást gyakorolnak az önkormányzati működésre. Az állami döntések viszont csak abban az esetben felelnek meg az autonómia és az alkotmányosság követelményének, ha rendeltetésszerű joggyakorlás eredményeként születnek, és bár - mégha hátrányosan is - korlátozzák az önkormányzatok mozgásterét, de nem járnak a helyi önállóság kizárásával.[226] Az Alkotmánybíróság 55/2009 (V.6.) Ab határozatában utal arra, hogy az Alkotmány az állami feladatok egy részét, a helyi közügyek intézését a helyi önkormányzatok hatáskörébe utalta, a végrehajtó hatalom gyakorlásának egy szeletét decentralizálta a választópolgárok helyi közösségére, a helyi

[222] Kaltenbach Jenő: Az önkormányzati felügyelet. Szeged 1991. 80. o.
[223] Megjegyzendő, hogy Torma András nem osztja a szakirodalomban kialakult jogi és ún, nem jogi eszközökre történő felosztást. Ld. erről bővebben: Torma András: A közigazgatási szervek közötti viszonyrendszer, különös tekintettel az irányításra és a felügyeletre. Magyar Közigazgatás 2004/8. sz. 452. o.
[224] Az irányítás nem jogi eszközeihez sorolható minden olyan – jogilag egyáltalán nem vagy csak kevésbé szabályozott- cselekmény, amelynek segítségével az irányító befolyást tud gyakorolni az alárendelt szerv működésére, pl. továbbképzés, premizálás, figyelemfelhívás, „telefonjog") Vö. Fábián Adrián: Vezetők és beosztottak… 65. o.
[225] Kaltenbach: Az önkormányzati felügyelet… 81. o.
[226] Fábián Adrián: A helyi önkormányzat (nem jogi) fogalmáról. Új Magyar Közigazgatás. 2016/4. 38. o.

önkormányzatokra. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a helyi közügyek körébe tartozó állami feladatok ellátását kivonta az Országgyűlés ellenőrzése alól.

A szabályozási jogkör tekintetében Magyarország mint a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának részes országa a Chartában foglaltnak megfelelően azt a megoldást alkalmazza, hogy a helyi önkormányzatok alapvető jogait és kötelességeit csak törvénnyel lehet szabályozni. Ennek a helyi önkormányzati autonómia miatt van jelentősége, hiszen nem ad lehetőséget arra, hogy alacsonyabb, a kormány és szervei által alkotott jogszabályokkal be lehessen avatkozni a helyi önkormányzatok alapvető viszonyaiba.[227] Hazánkban a törvényhozó hatalmat – legfőbb népképviseleti szervként - az Alaptörvény 1. cikk alapján a 199 tagú, egykamarás Országgyűlés gyakorolja, amely törvényben szabályozza a helyi önkormányzatok jogállását, feladat-és hatásköreit, a kötelezően ellátandó feladatait, kötelező szervtípusait, működésének garanciáit, anyagi eszközeit és gazdálkodásának alapvető szabályait.[228] Azaz a két szervtípus elsődlegesen a törvényhozás útján kerül kapcsolatba egymással, amelynek révén az Országgyűlés valóban meghatározó befolyást gyakorol a helyi önkormányzatok működésére. Ennek egyik legszembetűnőbb vetülete az Mötv. közös hivatalalakítást kimondó szabálya, amelynek alapján közös önkormányzati hivatalt hoznak létre azok a járáson belüli községi önkormányzatok, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, és a községek lakosságszáma nem haladja meg a kétezer főt.[229] Ugyanakkor –*Fábián Adrián* gondolataival egyetértve- ez nem tekinthető irányításnak, hiszen nem konkrétan egy önkormányzatot, hanem általánosságban az egész önkormányzati rendszert érinti.

Hasonló következtetésre kell jutni a kötelező társulás szabályozása vonatkozásában is. Az Alaptörvény 15. cikk (2) bekezdése szerint: „Törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását." Egyéb feltételt és korlátozást nem állapít meg, így viszonylag szabadabb kezet kap az Országgyűlés téren. A társulási tanács működésére is kiterjed a kormányhivatal törvényességi felügyelete.

Az Országgyűlés két esetben mégis kapcsolatba kerülhet és döntést hozhat konkrét önkormányzat vonatkozásában is. Az egyik ilyen eset az alaptörvény-ellenesen működő önkormányzat feloszlatásának jogköre: „*az Országgyűlés az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlatásáról a Kormány javaslatának az Országgyűléshez való benyújtását követő soron következő ülésén határoz. E napirend tárgyalására meg kell hívni az*

[227] Árva Zsuzsanna-Balázs István-Balla Zsuzsanna-Barta Attila-Veszprémi Bernadett: Helyi önkormányzatok. Egyetemi tankönyv. Debrecen 2014. 230. o. és 77/1995. (XII. 21.) AB határozat
[228] Mötv. 125. § (1) bek.
[229] Mötv. 85. § (1) bek.

érintett helyi önkormányzat polgármesterét. A polgármester jogosult a képviselő-testület feloszlatással kapcsolatos álláspontját az Országgyűlés döntésének meghozatala előtt ismertetni."[230] A másik esetkör pedig az Országgyűlés hatáskörébe tartozó területszervezési döntéseket - úgymint a megyék összevonása, szétválasztása, határainak megváltoztatása, elnevezése és székhelyének meghatározása, valamint a fővárosi kerületek kialakítása - öleli fel.

E jogosítványok szintén nem sorolhatók az irányítás fogalomkörébe, hiszen elsősorban az érintett önkormányzat státuszát, nem pedig tevékenységét érintik, továbbá hiányzik az irányítás valamely fogalmi eleme: a jogviszony tartóssága, folyamatossága, az állandó befolyásolás lehetősége. Következésképpen a köztársasági elnök városi cím adományozásával, a község alakításával, egyesítésével, a községegyesítés megszüntetésével, a város, község elnevezésével kapcsolatos döntései sem vonhatók az irányítás tárgykörébe.[231]

A helyi önkormányzatok autonómiájának részét képezi az önálló gazdálkodás, amelynek alapjait az Alaptörvény fekteti le, amikor rögzíti, hogy a helyi önkormányzat a törvény kereti között meghatározza költségvetését (rendeleti formában) és ennek alapján gazdálkodik.[232] A helyi önkormányzatok működésében alapvető jelentőséggel bír a feladatfinanszírozási rendszer, amely a korábban sokat kritizált normatív finanszírozást váltotta fel. Több szerző – köztük *Csefkó Ferenc* is – kiemelte, hogy az állami támogatások, különösen a normatív jellegűek nem állnak arányban az önkormányzatok számára meghatározott feladatok ellátásának költségeivel, továbbá az Alkotmány 44/A. szakasza csupán a törvényben meghatározott feladatokkal arányban álló állami támogatásra való jogosultságot említi, nem pedig a kizárólag törvényi szinten meghatározott kötelező önkormányzati feladatokkal arányban álló támogatásra való jogosultságot.[233]

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája az önkormányzatok pénzügyi forrásai tekintetében a következőket fekteti le:

- A helyi önkormányzatok a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül megfelelő saját pénzügyi forrásokra jogosultak, (ezek legalább egy részét olyan helyi adók és díjbevételek teszik ki, amelyek mértékének meghatározására - jogszabályi keretek között - e szerveknek van hatáskörük), amelyekkel hatáskörük keretein belül szabadon rendelkeznek.

[230] Mötv. 125. (2) bek.
[231] Vö. Fábián Adrián: Vezetők… 126-127. o.
[232] Alaptörvény 32. cikk e) pont
[233] Vö. Verebélyi Imre (Szerk.): A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó MTA Állam-és Jogtudományi Intézete, Budapest 1996. 121. o.

- A helyi önkormányzat pénzügyi forrásainak az Alkotmányban és jogszabályokban meghatározott feladataikkal arányban kell állnia.
- A pénzügyileg gyengébb helyi önkormányzatok védelme szükségessé teszi olyan pénzügyi kiegyenlítési eljárások, illetőleg ezekkel egyenértékű intézkedések intézményesítését, amelyek célja a számításba jövő pénzügyi források egyenlőtlen elosztása, valamint a teljesítendő pénzügyi terhek által okozott hatások korrekciója.[234]

E követelményeknek mint részes állam Magyarország is eleget tesz. Az Országgyűlés a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott módon a helyi önkormányzatok kötelezően ellátandó, törvényben előírt egyes feladatainak - felhasználási kötöttséggel - a feladatot meghatározó jogszabályban megjelölt közszolgáltatási szintnek megfelelő ellátását feladatalapú támogatással biztosítja, vagy azok ellátásához a feladat, a helyi szükségletek alapján jellemző mutatószámok, illetve a lakosságszám alapján támogatást biztosít, valamint emellett az önkormányzat egyéb feladatainak ellátásához felhasználási kötöttséggel járó, vagy felhasználási kötöttség nélküli támogatást nyújthat.[235] A törvényhozó az önkormányzatok feladatfinanszírozását a tényleges és elvárható saját bevételi források, a takarékos gazdálkodás és az ehhez mérten megállapított központi költségvetési támogatások komplex rendszerén keresztül biztosítja.

A helyi önkormányzatok pénzügyi szempontból az Országgyűlés irányítása alatt állnak. A költségvetési törvény olyan pénzügyi ösztönzőket, feltételeket tartalmaz, amelyek sokkal inkább pénzügyi kényszerítőkként jelennek meg. A helyi önkormányzatok ugyanis olyan gazdasági helyzetben „sodródnak”, hogy pénzügyi kisegítő támogatások nélkül működésük és feladatellátásuk gazdasági alapjai kerülnének közvetlen veszélybe.[236] Az Alkotmánybíróság kimondta, az állami költségvetés megállapítása az Országgyűlés hatásköre, így az Alkotmánybíróságnak nem lehet feladata annak vizsgálata, hogy a törvényhozás által megállapított bevételi források megfelelően biztosítják-e a kötelező feladatok ellátásának gazdasági feltételeit. Alkotmányellenesség megállapításának csak végső esetben, akkor van helye, ha az Országgyűlés nem biztosít saját bevételeket és állami támogatást a törvényben meghatározott feladatok ellátásához, vagy csak olyan módon tesz eleget alkotmányos kötelezettségének, hogy az önkormányzati feladatok ellátása, illetve a helyi önkormányzatok működőképessége ellehetetlenül.[237]

[234] 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről 9. cikk 1)-5) pontok
[235] Mötv. 117. § (1) bek.
[236] Fábián: Vezetők… 127. o.
[237] 48/2001. (XI. 22.) AB határozat

1. A felügyelet fogalmáról

Az 1950-es években kialakult irányítás fogalom, amely a teljes irányítási hatáskört jelentette, fokozatosan veszített jelentőségéből és ezzel párhuzamosan a felügyelet fogalom került előtérbe. Ennek alapvető magyarázata az állami irányítás centralizációjának fokozatos csökkenése, illetve az állam kivonulása az olyan közigazgatási feladatokból, amelyeket racionálisan más módszerekkel is meg lehet oldani.[238]

A közigazgatási szervezetrendszeren belüli felügyelet – az irányításhoz hasonlóan - uralmi helyzetet konstruál, de kevésbé determináló, mint az irányítás, ugyanis jelen esetben nincs szó az irányított szerv akaratának teljes kiiktatásáról. Megjegyzendő, hogy az irányítási jogviszony esetén sincs szó arról, hogy az irányított szerv ne lenne képes az önálló működésre az irányító folyamatos gyámkodásától függetlenül, csak ezt a működést az irányító akarata határozza meg, az irányított saját felelősségű cselekvésének kizárásával. Felügyeleti jogviszony esetében a felügyelt szerv tevékenységének folyamatos figyelemmel kísérésén alapuló (ellenőrzési jogviszony) beavatkozási lehetőség (felügyeleti jogviszony) értendő. Ám ez a beavatkozás csak a tevékenységre vagy a szervezetre irányuló normáktól való eltérés esetén élesedik, tehát a terjedelme mindig szűkebb, mint az irányításé, hiszen nem terjed ki minden viszonylatra.[239]

A felügyelet fogalmát tekintve *Heinrich Triepel* 1917-ben megjelent könyvében a következőket írja: „Az állami felügyelet az állam azon tevékenysége, amely magában foglalja az állam keretébe tartozó, annak alárendelt decentralizált közigazgatási szervek jogilag meghatározott és szabályozott viszonyainak ellenőrzését és az állami szabályozási kerettől való eltérés esetén a központi szabályoknak való megfeleltetést."[240]

Szamel Lajos differenciál az irányítás részeként létező hierarchikus és hierarchián kívüli felügyelet között, míg más szerzők[241] szerint a hierarchikus felügyeletről külön szólni nem szükséges, hiszen az az irányításba beleértendő.

Szamel az ún. hierarchián kívüli felügyelet körében az alábbi típusokat különbözteti meg.

---

[238] Kalas Tibor: Irányítás, felügyelet, ellenőrzés a közigazgatásban. http://jogikar.uni-miskolc.hu/projectSetup/files/koi/kozig1/iranyitas-felugyelet.pdf (2017.07.11.)

[239] Vö. Temesi István (Szerk.): A közigazgatás funkciói és működése. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Budapest. 2014. 189-190. o.

[240] Heinrich Triepel: Reichsaufsicht. 1917. Magyarul idézi: Hoffmanné Németh Ildikó és Hofmann István: Gondolatok a helyi önkormányzatok tevékenységének ellenőrzéséről és felügyeletéről – nemzetközi és történeti kitekintéssel, a gyakorlati végrehajtás módszereivel Somogy megyében. Magyar Közigazgatás LV. évfolyam 2005. 89-103. 89.

[241] Ld. Madarász Tibor, Papp Judit, Zsuffa István

A hatósági felügyelet lényege, hogy speciálisan erre rendelt szervek felügyeleti tevékenységet látnak el a hierarchia rendjén alapuló irányító-felügyeleti működés támogatására. Ezt a tevékenységet indokolhatja a felügyelet alatt tartandó szervek száma és területi szétszórtsága, amely miatt a hierarchia rendjén való felügyeletük nem biztosítható. A hatósági felügyelet legfontosabb jogosítványa, hogy az összes érintett szervnél ellenőrzést végezhet, de a vizsgált egység szaktevékenységét nem irányíthatja. A felügyeleti szervek egyéb jogosítványai közé tartozik a tevékenység korlátozása vagy megtiltása, fogyatékosság megszüntetésére való felhívás, felelősségre vonás kezdeményezése. Tehát bizonyos korlátozott rendelkezési joggal is bírnak a felügyeletek alá eső egységek felé.[242]

A szakfelügyelet tulajdonképpen nem más, mint a hierarchia jogán való „felügyelet"[243], azaz ennyiben rokon a hatósági felügyelettel, a különbség e két jogintézmény között azonban abban rejlik, hogy a szakfelügyeleti jogkör azért létezik, mert adott ágazat területén a szakmai szempontok érvényesülését az ágazat szervei részére egyes jogosítványok megadásával kívánják biztosítani és az alárendeltségre tekintet nélkül összhangot teremteni az azonos szakmai működést végző szervek között.[244]

Végül szintén a felügyelet egyik típusaként aposztrofálható a törvényességi felügyelet is. Ebben az esetben a felügyeletet gyakorló szerv a felügyelete alá rendelt szervek tevékenységének jogszerűségét vizsgálja, vagyis azt, hogy a vizsgált szerv nem sértett-e a jogszabályt vagy ezen alapuló egyedi aktust. *Papp Judit* e felügyeletet tovább bontja az állami és a közigazgatási felügyelet kategóriájára. Az előbbi esetben a felügyeleti jogkört gyakorló szervnek nincs közvetlen intézkedési jogköre, legfeljebb felhív a törvénysértés megszüntetése érdekében és szükség esetén más állami szervhez fordul (bírósághoz vagy Alkotmánybírósághoz). Főszabály szerint ezt a típusú felügyeletet intézményesíti az Mötv. a helyi önkormányzatok vonatkozásában. A törvényességi felügyelet tehát kizárólag a jogszabálysértések orvoslására hivatott, egyszóval a jogi (törvényességi) felügyelet nem érintheti ún. célszerűségi problémák taglalását, szemben a szakfelügyelettel, amely inkább célszerűségi felügyeletet jelent.[245] Törvényességi felügyeletet lát el a hatósági eljárások tekintetében a hatóság felettes szerve, az önkormányzatok tekintetében a kormányhivatal, illetőleg a közigazgatási szervek tevékenysége felett az ügyész, az általános felügyeleti jog körében. A törvényességi felügyeletet ellátó szervek jogosítványai közé tartozik az ellenőrzés, a fogyatékosság megszüntetésére való felhívás, a felelősségre vonás kezdeményezése, az

[242] Szamel Lajos: Az államigazgatás vezetésének… 166. o.
[243] Kaltenbach Jenő: Az önkormányzati felügyelet… 141. o.
[244] Szamel Lajos: Az államigazgatás vezetésének 167. o.
[245] Kaltenbach Jenő Az önkormányzati felügyelet… 141. o.

aktus-felülvizsgálat és -pótlás kezdeményezése, továbbá hatósági ügyekben annak gyakorlása.[246]

Amint fentebb már rögzítésre került, a jogszerűségi felügyelet sohasem lehet egyben célszerűségi is, ugyanakkor nem kizárt e két kontrolltípus párhuzamos megléte (gondolok itt a helyi önkormányzati hatáskörök dualizmusára, az átruházott és az önkormányzati ügyek csoportjaira). A helyi igazgatással foglalkozó szakirodalom e két hatáskör szerint különbséget tesz – a XIX. század végi német államok önkormányzati törvényeinek mintájára – a felügyelet típusai között. Az eredeti hatáskör esetén a felügyelet csak jogszerűségi, míg az átruházott hatásköröknél célszerűségi is lehet.[247] Hasonló rendelkezéseket tartalmaz a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának 8. cikkelye is, amely kimondja, hogy „magasabb szintű államigazgatási szervek célszerűségi felügyeletet gyakorolhatnak azon feladatok vonatkozásában, amelyeknek végrehajtását a helyi önkormányzatokra ruházták át."

Véleményem szerint – egyetértve *Kaltenbach Jenővel* – a felügyeletet gyakorló szerv jogosítványait a felügyeleti jogviszonyra vonatkozó jogi szabályozás rögzíti, s e hatásköröket ugyancsak törvény szabályozza, így tehát csak jogi felügyeletről lehet beszélni, amely teljes bírói felülvizsgálat alatt áll.[248]

3.4. Az irányítás és a felügyelet jogtudományi fogalmának elhatárolási problémái

Időről-időre felmerül a jogtudományban az irányítás-felügyelet fogalmakkal kapcsolatos polémia. Nyilván ennek részletes feltárása túlmutat a kutatás keretein, de az alaptézis igazolása nem nélkülözheti a fontosabb sarokpontok bemutatását, hiszen „… az államigazgatás legfelsőbb irányítása (vezetése) és felügyelete olyan összefüggő fogalmak, amelyeket egymás nélkül használni szinte lehetetlenség. Ezeknek a fogalmaknak a tartalma elméletileg kellően tisztázottnak nem mondható."[249] Közelebbről „a fogalmi definíciók csak annyiban elfogadhatóak, amennyiben a definiált viszonyok azok."[250]

Tulajdonképpen e fogalmak egymáshoz képesti pozicionálása körüli vita az 1960-as évek elején kezdett kibontakozni, ugyanis a szerzők egy része nem a klasszikus közigazgatás és ügyfél közötti, hanem a közigazgatási szervek közötti belső viszonyok tanulmányozása felé

[246] Irányítás, felügyelet, ellenőrzés a közigazgatásban.… (2012. 10. 04.) http://www.uni-miskolc.hu/~wwwallin/kozig/hirek/altalanos_resz/iranyitas.pdf
[247] Kaltenbach Jenő: Az önkormányzati felügyelet… 36. o.
[248] Kaltenbach Jenő: Az önkormányzati felügyelet… 158-160. o.
[249] Szamel Lajos: Az államigazgatás vezetésének… 154. o.
[250] Raft Miklós: Az irányítás és felügyelet értelmezése, szóhasználata. Az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés néhány gyakorlati kérdése. TISZI Tanulmánykötet. Budapest 1975. 3. o

fordította figyelmét. Ez főképpen a mezőgazdasági termelőszövetkezeteket érintő állami felügyelet és irányítás jogintézményeinek kidolgozása során vált hangsúlyossá. Voltak ugyanis olyanok, akik az irányítást és a felügyeletet szinonimaként értelmezték, míg mások szerint az irányítási jogkör tágabb, ennélfogva a felügyelet beleértendő. A képet árnyalta, hogy néhány jogszabály[251] sem tett különbséget az egyes jogosítványok tekintetében, amikor két szerv alá-fölérendeltségi kapcsolatáról rendelkezett.[252] Többek között ez hívta életre azt – a gyakorlat oldaláról jelentkező - igényt, hogy a fogalmak tartalmát magasabb szintű jogszabály rendezze. Ezt a fajta megoldást a közigazgatás-tudomány több képviselője is elutasította, ugyanis a problémát elvinek, azaz a tételes jogi szabályozással megoldhatatlannak tartotta.[253]

Az ellentmondásos szabályozása egyik ékes példáját említi *Kiss László* és *Szamel Lajos* „A jogismeretet gátló jogalkotási tényezők – különös tekintettel a jogon belüli ellentmondásra" c. művében. A szerzők a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény (a továbbiakban: Tanácstörvény) 43.§ (2) bekezdését elemzik, amely rögzíti a tanácsi végrehajtó bizottságnak a szakigazgatási szervek irányításában gyakorolt hatásköreit. Eszerint: A végrehajtó bizottság szakigazgatási szervezetének irányítása körében:

- összehangolja és ellenőrzi szakigazgatási szervezetének tevékenységét, felelős e tevékenység törvényességéért, eredményességéért; gondoskodik a szakszerű és gyors ügyintézéséről;
- beszámoltatja a szakigazgatási szerv vezetőjét;
- megsemmisítheti vagy megváltoztathatja a szakigazgatási szerv jogszabályt vagy a lakosság érdekeit sértő rendelkezését, ha jogszabály másként nem rendelkezik;
- dönt kinevezési ügyekben.

A Szerzők felhívják a figyelmet arra, hogy idézett rendelkezésben az összehangolás és az ellenőrzés irányítási hatáskör, a törvényességért és eredményességért való felelősség azonban nem hatáskör, hanem az irányítás tárgyának meghatározása. Szerzők a fogalmi kontrasztok illusztrálásaképpen hivatkozzák egyfelől a Tanácstörvény 53.§ (1) bek. g) pontját, amely kimondta, hogy „A tanácselnök a szakigazgatási szervek felett általános felügyeleti jogkört

[251] Ld. például 89/1998. (V.8.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdése szerint: A miniszter irányítási és felügyeleti jogkörében gyakorolja a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőséggel kapcsolatos feladatait.
[252] Kaltenbach Jenő: A felügyelet fogalma a jogirodalomban és a jogi szabályozásban. Emlékkönyv Dr. Meznerics Iván egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára. Szeged, 1988. 114-116. o.
[253] Kaltenbach Jenő: A felügyelet fogalma… 116. o.

gyakorol, másfelől ennek végrehajtási rendeletét[254], amelynek alapján a tanácselnök beszámoltatja és a jogszabályok kereti között utasíthatja a szakigazgatási szervek vezetőit, valamint dönt a szakigazgatási szervek között felmerülő olyan vitás kérdésekben, amelyeket – kisebb jelentőségük miatt - nem szükséges végrehajtó bizottság elé terjeszteni. A Szerzők az idézettekkel összefüggésben hangsúlyozzák, hogy az utasítási jog tipikusan irányítási és nem felügyeleti jogosítvány, illetőleg a szakigazgatási szervek közötti vitás kérdések eldöntése koordinatív tevékenység, ami szintén túllépi a felügyelet kereteit. De ami talán még ennél is nagyobb félreértésekre adhat okot, az a Tanácstörvény 63.§-a, amelyet is Szerzők vizsgálat tárgyává tesznek. Ennek alapján: a helyi szakigazgatási tevékenységet a helyi tanács végrehajtó bizottsága útján a fővárosi, illetőleg a megyei tanács végrehajtó bizottságának szakigazgatási szervei irányítják. E tevékenységük körében:

- szakmai irányelveket és elvi állásfoglalásokat adnak ki. Eddig tisztán irányítási jogkörről beszélünk, míg a b)-e) pontban megjelennek a felügyeleti jogosítványok is. E megoldás elfogadható, hiszen egy hierarchikusan felépített szervezetben a felügyelet az irányítás része
- figyelemmel kísérik és ellenőrzik a jogszabályok végrehajtását, az ágazati feladatok érvényesülését; tapasztalataikról tájékoztatják a végrehajtó bizottságot;
- adatokat, beszámolót kérnek a tájékoztatás meghatározott rendjében
- kezdeményezik a helyi tanács jogszabálysértő rendeletének vagy határozatának megsemmisítését;
- halasztó hatályú előterjesztést tehetnek saját végrehajtó bizottságukhoz a helyi tanács végrehajtó bizottságának jogszabálysértő határozatával szemben.

Ugyanakkor a (2) bekezdés kimondja, hogy a fővárosi és a megyei szakigazgatási szerv vezetője a hatósági ügyintézés felügyelete körében gyakorolja a részére jogszabályban megállapított jogokat; illetve törvényben, törvényerejű rendeletben, minisztertanácsi rendeletben és határozatban meghatározott esetben utasítást adhat a helyi szakigazgatási szerv vezetőjének. Érzékelhető tehát, hogy míg az (1) bekezdésben a felügyeletet még az irányítás részeként fogja fel a jogalkotó, addig a (2) bekezdésben ez a felügyeleti jogkör – a hatósági tevékenységre nézve – önállósul, összekapcsolódva azonban az irányítási jogkör egyik legfontosabb elemével, az utasítási jogkörrel.

[254] 11/1971. (III.31.) „A Minisztertanács Tanácsi Hivatala elnökének 1/1973. MT TH számú utasítása (TK 1.) a tanácsok, a vb-k, a tanácsi tisztségviselők, a tanácsi bizottságok és a vb szakigazgatási szervei vezetőinek feladatkörét, hatáskörét és hatósági jogkörét tartalmazó jegyzék közzétételéről."

A felügyelet minimumának kell tekinteni – *Szamel Lajos* szerint – azt, hogy a felügyeleti szerv a vizsgált szervnél a hierarchikus rendben magasabban elhelyezkedő szervhez fordul abból a célból, hogy e szignalizációja nyomán intézkedésre kerüljön sor, míg maximuma annak lehetősége, hogy a felügyeleti szerv maga hozza meg az érdemi intézkedést.[255] Mindazok az esetek azonban, amelyeknél a kontrollszerv az ellenőrzött tevékenységét alapvetően befolyásolja, meghaladják a felügyelet kereteit, s elvezetnek az irányítás intézményéhez. Hiszen – ahogyan *Ekkehart Stein* is fogalmaz – ha a felügyelő hatóság magához vonja a funkciót és azt primer módon gyakorolja, irányításról van szó.[256] Ugyanis ebben az esetben a kontroll gyakorlására hivatott szerv teljesen kizárja a kontrollált akaratát, s ily módon nincs lehetősége a saját felelősségű cselekvésre. Míg felügyelet esetén elsődlegesen a felügyelt „illetékes", a felügyelő hatóság csupán szekunder módon felelős.[257] Megállapítható tehát, hogy a felügyelő hatóság csak abban az esetben avatkozik be, ha a felügyeltek a rájuk bízott feladatokat nem látják el, vagy ellátják ugyan, de nem úgy, ahogyan azt a jogrend (vagy egyéb – szakmai – elvárások) megkövetelik. Ezzel szemben irányításnak az irányított szervezetre gyakorolt meghatározó befolyás tekinthető,[258] például abban az esetben, ha a felügyeleti szerv nem csupán jóváhagyja, hanem maga alkotja meg a felügyelt szerv szervezeti és működési szabályzatát, egyértelműen irányításról van szó.

Ficzere Lajos egy átfogó keretjogszabály megalkotásának szükségességét hangsúlyozta, az irányítási és a felügyeleti szervek működési rendje, jogosítványai alapvető tartalmi elemeinek meghatározása érdekében. Álláspontja szerint ugyanis a rendezőelvek rögzítése nélkül a jogi szabályozásban olyan ellentmondások keletkezhetnek, amelyek az irányítás és felügyelet hatékonyságát, végső soron működésének jogszerűségét is negatívan befolyásolhatják.[259]

Magyarországon – visszautalva a fent említettekre – az irányítás és a felügyelet jogi szabályozása a Ksztv. 2.§-4.§-aiban található. A törvény a 2.§-tól kezdődően foglalkozik az irányítási jogkörökkel, majd – azon logika mentén, miszerint a (hierarchikus) felügyelet az irányítás része - kiemeli az irányítási jogosítványok közül azokat, amelyek a felügyelő szervet is megilletik.

---

[255] Szamel Lajos: Az államigazgatás vezetésének… 170. o.
[256] Ekkehart Stein: Die Wirtschaftaufsicht. Tübingen 1967. 1. o. Magyarul idézi: Kaltenbach Jenő: Önkormányzati felügyelet… 74. o.
[257] Kaltenbach Jenő: Uo. … i. m. 74. o.
[258] Madarász Tibor: Államigazgatási Jog - Általános rész. Budapest 1975. 174. o.
[259] Ficzere Lajos: Az irányítás és felügyelet helyzete, korszerűsítésének lehetséges irányai. In: A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései. Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft. Budapest 1996. 383. o

E jogi eszközök tekintetében a szabályozási logika a következőkben foglalható össze:

Jogi eszközök	**Irányítás**	**Felügyelet**
államigazgatás szerv alapítása, átalakítása vagy megszüntetése	✓	x
kinevezés, vezetői megbízás adása, az államigazgatási szerv vezetőjének felmentése, a vezetői megbízás visszavonása, és az államigazgatási szerv vezetőjével kapcsolatos egyéb munkáltatói jogok gyakorlása	✓	✓
az államigazgatási szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzése	✓	✓
az államigazgatási szerv szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása,	✓	✓
az államigazgatási szerv döntésének megsemmisítése, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás	✓	x
jogszabályban meghatározott esetekben az államigazgatási szerv döntéseinek előzetes	✓	x

vagy utólagos jóváhagyása		
egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására,	✓	x
jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés,	✓	x
az államigazgatási szerv kezelésében lévő közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok, valamint a törvényben meghatározott személyes adatok kezelése	✓	x

E törvényi rendelkezésből is kitűnik, hogy az irányítás mindig a rendelkezési joggal több, mint a felügyelet,[260] hiszen - ahogy fentebb már utaltam rá- felügyelet esetén a befolyásolás lehetősége sokkal gyengébb, mint az irányítás tekintetében. Azaz az irányítás minimuma az utasítási jog, maximuma pedig a Kormány által gyakorolt egész közigazgatási szervezetrendszert érintő irányítás.

3.5. Az ellenőrzés és a felügyelet elhatárolásáról

Stein szerint az ellenőrzés nem más, mint a közigazgatási szervezeten belül érvényesülő hierarchia, míg a felügyelet az önálló, azaz önkormányzatisággal rendelkező egységek összhangjának biztosítására hivatott közigazgatási tevékenység. Tehát *Stein* az ellenőrzést tekinti erősebb jogkörnek, hiszen az egységes közigazgatási szervezet részeit kapcsolja egybe.[261]

Heinrich Triepel viszont e két fogalmat szinonimaként értelmezi, azonban *Triepel* óta létezik az ellenőrzésnek egy olyan értelmezése is, amely szerint az a felügyelet részjogosítványaként határozható meg.[262] A magyar jogirodalomban *Egyed István* és

[260] Szamel Lajos: Az államigazgatás vezetésének... i. m. 163. o.
[261] Kaltenbach Jenő: i.m. 64. o.
[262] Kaltenbach Jenő: i. m. 65. o.

Tomcsányi Móric az ellenőrzés és a felügyelet fogalmát – akárcsak *Triepel* – teljesen szinonim értelemben használja.

A Magyar Nyelv Értelmező Szótára szerint abban az esetben, ha valaki ellenőriz, az „valakinek a tevékenységét, munkáját figyelemmel kíséri vagy megvizsgálja azért, hogy megítélje, eleget tesz-e bizonyos követelményeknek" míg, aki felügyel, az „foglalkozásszerűen ellenőriz valamit, különösen valakinek a tevékenységét, valaminek a működését".[263] Érzékelhető, hogy a Szótár az „ellenőriz" és „felügyel" fogalmak megkülönböztető ismérveként a „foglalkozásszerűen" módhatározó szót használja, ami utal a fennálló jogviszony tartósságára. Az Állam- és Jogtudományi Enciklopédia is konstatálja, hogy az ellenőrzés és a felügyelet lényegében és általában hasonló tevékenységi formákat jelöl. „Ebből azonban nem következik az, hogy a jog szféráján belül ne lehetne megkülönböztetni a látszólag azonos tevékenységi formákat, jelen esetben a felügyeletet és az ellenőrzést. A jogon belül ugyanis a két intézmény helye és szerepe más. Éppen ezért nem lehet egyetérteni azokkal, akik e terminus technicust szinonim értelemben használják a jog által szabályozott területen belül is, és tagadják elméleti megkülönböztetések lehetőségét."[264] A kontroll egyébként a francia „contre rolle" kifejezésből ered, amely eredetileg csupán egy számviteli jellegű felülvizsgálatot jelentett, később jelentéstartalmát kibővítve egy tevékenység eredményének ellenőrzésére használták.[265]

Magyary Zoltán az ellenőrzést kizárólag szervezéstudományi nézőpontból tárgyalja a szervezés részeleméként, illetve főnöki funkcióként.[266] *Magyary* szerint az ellenőrzés az eredmények vizsgálata, bírálata: „ellenőrizni annyi, mint meggyőződni arról, hogy a munka az adott pillanatban az elfogadott programnak, az adott parancsnak és az érvényes elveknek megfelelően történik-e."[267] A felügyelet *Magyary*nál csak az önkormányzatok feletti kormányfelügyelet formájában fordul elő, de magának a felügyeletnek a fogalmáról a szerző nem tesz említést.[268]

Szamel Lajos az ellenőrzést egy olyan tevékenységnek tekinti, amelynek célja ténymegállapítás, információk szerzése, majd azokból következtetések levonása, továbbá – véleménye szerint – az ellenőrzés a felügyeletet végző szerveknek is rendszerint eszköze, és a

[263] A Magyar Nyelv Értelmező Szótára. Budapest 1980.
[264] Állam- és Jogtudományi Enciklopédia. Akadémiai Könyvkiadó, Budapest 1980.117-131. o.
[265] Catalina Szekely: The Impact of Control in Public Administration. Journal of Law and Administrative Sciences. Special Issue. 2015 . 426.o.
[266] Fazekas Mariann – Ficzere Lajos (Szerk.): Magyar Közigazgatási Jog… 249. o.
[267] Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás. Budapest 1942. 34. o.
[268] Kaltenbach Jenő: i. m. 67. o.

felügyeleti jog többnyire tartalmazza az ellenőrzési jogot.[269] *Szamel* megállapítása, miszerint a felügyelet tartalmazza az ellenőrzés jogát arra enged következtetni, hogy emellett más, egyéb jogosítványokat is magába foglal, ebből következően az ellenőrzés a felügyelethez képest szűkebb kevésbé erőteljes jogosítványokat foglal magában.

A napjainkban uralkodónak tekinthető álláspont szerint a felügyelet és az ellenőrzés között a legfontosabb különbség abban ragadható meg, hogy az ellenőrzés egyensúlyi viszonyt hoz létre a jogalanyok között, nem jelent lehetőséget az ellenőrzött szerv belső viszonyainak befolyásolására. Az ellenőrzés jogi tartalma tehát információk szerzése és azok továbbítása, valamint az ehhez szükséges állami jogosítványok. A felügyelet esetén az előzőekben említett egyensúlyi viszony megbomlik, hiszen a felügyeletet gyakorló szerv többletjogosítványokkal rendelkezik, azaz az információszerzésen felül fennáll a befolyásolás lehetősége is.[270] Vagyis az ellenőrzés lehet a felügyelet része, e két kategória közötti fordított reláció azonban elképzelhetetlen. Tehát megállapítható, hogy az ellenőrzés kevesebb, mint a felügyelet, mivel nem tartalmaz intézkedési jogot, míg a felügyeletnek részét képezik az intézkedési jogosítványok is, példának okáért az aktus megsemmisítése vagy a törvénysértőnek ítélt döntés végrehajtásának felfüggesztése.[271] A fentiek alapján a két fogalom között az alapvető különbséget a jogosítványok alapján lehet megtenni.

[269] Szamel Lajos: Az államigazgatás vezetésének… 162. o.
[270] Ivancsics Imre: i. m. 108. o.
[271] Bércesi Ferenc – Ivancsics Imre: Önálló ellenőrzési fajták a közigazgatásban. PTE ÁJK, Pécs 2001. 19.o.

IV. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének modelljei Európában

4.1. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája

Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló keretegyezmény a helyi demokrácia minimumelemeit meghatározó első nemzetközi dokumentum, amelyet az Európa Tanács 1985. október 15-én nyitott meg aláírásra Strasbourgban, majd 1988. szeptember 15-én lépett hatályba. Felismerve, hogy a helyi közösség alkotják minden demokrácia alapját és hogy az állampolgárok közügyekben történő részvételi joga ezen a szinten gyakorolható a legközvetlenebb módon a Charta tulajdonképpen egyfajta nemzetközi referenciaszerződéssé vált e területen. Olyannyira, hogy a mind a posztkommunista országok, mind a nyugat-európai államok az európai önkormányzatiság iránymutatójaként tekintenek rá.

Az Egyezmény az önkormányzati intézmények és elveket azon európai standardjait deklarálja, amelyeket a részes államoknak mindenképpen szem előtt kell tartaniuk az önkormányzati rendszerük kiépítésénél a helyi és regionális önkormányzatok és választott tisztviselőik jogainak védelme érdekében. Ilyenek: a közösségi és regionális szabadságok, a helyi önkormányzatiság alkotmányos alapja, a központi kormányzattól független szervek (bíróságok) által a közösségi aktusok jogszerűségének ellenőrzése, a pénzügyi autonómia, az egyesülési jog, a nemzetközi együttműködéshez való jog. A Charta kezdeményezői úgy vélték, hogy a helyi önkormányzatiság kérdései, az emberi jogok mellett a háború utáni demokratikus berendezkedés egyik lényegi elemét alkotják.[272] Ugyanakkor megjegyzendő, hogy – keretegyezmény lévén - a Charta nem a részes államok jogainak egységesítését tűzte ki célul, csupán olyan általános szabályoknak a lefektetését, amelyek alkalmasak arra, hogy a ratifikáló államok specifikumai ellenére is. adaptálhatók legyenek. Magyarország (1994. március 21-én csatlakozott az egyezményhez, amelyet az 1997. évi XV. törvény emelt be a magyar jogrendbe.

Témánk szempontjából a Charta 8. cikke élvez prioritást, ugyanakkor vizsgálandók a helyi önkormányzás terjedelmét rögzítő rendelkezések is, már csak azért is, mert az egyezményt kidolgozó kormányzati szakértői bizottság kezdettől fogva elválaszthatatlanná tette a helyi önkormányzás kérdéskörét, a helyi és központi szervek közötti kapcsolatok

[272] Ezért is nevezhető az Európa Tanács nevével fémjelzett Európa-építés akcióterv egyik alapdokumentumának a Charta. Ld. erről bővebben: Alain Dulcamp: La charte européenne de l'autonomie locale et son système de contrôle. In: Annuaire des collectivités locales. Tome 19. 1999. pp. 139-172

természetétől.[273] Enélkül pedig az egyezményben vázolt felügyeleti eszmerendszer sem érthető meg.

A Charta 8. cikkének (1) bekezdésében rögzíti, hogy „a helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletét csak az alkotmányban vagy a törvényben meghatározott mértékben és eljárás szerint lehet gyakorolni."

Az Egyezmény szerint: „a helyi önkormányzatok tevékenységének államigazgatási felügyelete általában csak a tevékenység törvényességének és az alkotmányos elvekkel való összhangjának vizsgálatára irányulhat. Mindazonáltal magasabb szintű államigazgatási szervek célszerűségi felügyeletet gyakorolhatnak olyan feladatok vonatkozásában, amelyeknek végrehajtását a helyi önkormányzatokra ruházta át a jogalkotó."A Charta alapvető rendeltetése, hogy az önkormányzati jogok hatékony védelmét megalapozza, így az államigazgatási felügyelet alatt „csak" törvényességi felügyelet értendő.[274]A magyar tételes jogi szabályozás nem szól arról, hogy az átruházott államigazgatási feladatok tekintetében a Kormánynál magasabb szintű szervek célszerűségi felügyeletet is elláthatnának. A célszerűségi vizsgálódással kapcsolatban azonban meg kell említeni, hogy az Állami Számvevőszék – a kormányhivatal kezdeményezésére – a helyi önkormányzat gazdálkodását törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint is végezheti.[275]

A Charta kimondja, hogy „a helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletét olyan módon kell gyakorolni, hogy a felügyeletet gyakorló szerv beavatkozása arányban legyen a védeni szándékozott érdekek fontosságával."[276] Azaz a felügyelet gyakorlása során érvényesülnie kell az arányosság elvének.

4.2. Törvényességi felügyelet Nyugat-Európa államaiban

4.2.1. Belgium

Belgiumban az 1960-as évek elején, a nyelvtörvények elfogadásával, a kulturális autonómia meghatározása indította be a regionalizáció folyamatát, amelynek eredményeként nyelvi (kulturális) közösségeket és nyelvterületeket alakítottak ki.[277] E régiók politikai, közigazgatási és pénzügyi autonómiával, közjogi személyiséggel rendelkező intézmények. Belgiumban a

[273] Patrice William-Riquier: La charte européenne de l'autonomie locale : un instrument juridique international pour la décentralisation. Revue Française d'Administration Publique. 2007/1. (n°121-122) pp. 191-202.
[274] Ivancsics Imre: i. m. 109. o.
[275] Alaptörvénye 43. cikk (1) bek.
[276] 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről. 8. cikk (3) bek.
[277] Józsa Zoltán: Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció. Budapest-Pécs 2006. 176. o.

régiók ilyen jellegű szerepének megnövelése következtében az állam a regionális föderalizáció útjára lépett.[278]

A belga alkotmány 162. cikke kimondja, hogy a tartományi és a községi intézményeket törvény szabályozza, amely alapelvként érvényesül, hogy a felügyeleti hatóság vagy a szövetségi törvényhozó hatalom beavatkozhat a tartomány és község működésébe törvény vagy közérdek sérelmének megakadályozása érdekében.[279] Az intézményi reformokról szóló 1980. évi augusztus 8-i törvény 7.§-a a régióknak adja a helyhatóságok feletti közigazgatási felügyelet (tutelle administrative) jogát, amely a helyi entitások minden aktusát felöleli, de amely kizárólag a jogszerűség és a közérdek védelme érdekében gyakorolható.

A dekoncentrációs folyamatok keretében a régiók a községek feletti felügyeleti hatásköreik egy részét a tartományokra ruházták. A belga felügyeleti rendszerben meg kell különböztetni az ún. általános felügyelet a különleges felügyelettől. Előbbinek a döntés elfogadását és hatályba lépését követően, utóbbinak ezt megelőzően van helye. Ennek alapján az ún. tartományi tanács általános felügyeleti jogkörében felfüggesztheti vagy megsemmisítheti a községek jogszabályba ütköző aktusait. Az aktus végrehajtásának felfüggesztése esetén a felügyeleti szerv 40 napos határidővel felhívja az érintett hatóságot, hogy a jogsértő döntését vonja vissza, vagy a jogszabályoknak megfelelően orvosolja. Amennyiben e határidő eredménytelenül telik el, a döntés semmis. A megsemmisítés visszaható hatállyal történik. Különleges felügyeleti jogkör alapján az egyes községi aktusok – jellemzően a pénzügyi, gazdasági tárgyúak, a helyi aktorok jogállását, az önkormányzati szolgáltatások irányítását érintőek - tekintetében *a priori* felülvizsgálat érvényesül, azaz azok kizárólag tanácsi jóváhagyást követően lépnek hatályba.[280] Továbbá a belga kontrollrendszerben, bár kivételes jelleggel és a Charta rendelkezéseivel összhangban, célszerűségi szempontok is figyelembe veendők.[281] Tehát a belga felügyeleti rendszer

[278] Vö. Balázs István: A francia helyi önkormányzati rendszer átalakulás napjainkban. https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2016-02-Balazs.pdf (2018. 05. 11.) 23. o.
[279] Belga Királyság Alkotmánya 162. cikk 6. pont In: Nemzeti Alkotmányok az Európai Unióban. Wolters Kluwer. Budapest 2016. 122. o.
[280] Jean-Benoît Pilet: L'autonomie locale en Belgique. http://www.olaeurope.com/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_fr/mono_belgique_fr_2009.pdf&t=1500457830&hash=6a2eb7913b0d8878b13a62a63ab3efa2 (2017.07.18.) 45. o.
[281] Roselyne Allemand: Les modalités du contrôle administratif des actes locaux dans six États de l'Union Européenne. Revue Francaise de Droit Administratif. mars-avril/2008. 291.o.

erőteljesek tekinthető, még annak ellenére is, hogy a felügyeletet ellátó szerv döntései indokolási kötelezettséggel terheltek.[282]

4.2.2. Olaszország

Az olasz alkotmány szerint: a Köztársaság községekből, tartományokból, nagyvárosokból, régiókból és az államból áll.[283] A helyi önkormányzatok feletti felügyelet korlátozott és csupán törvényességi kérdésekre terjed ki. Ahogyan a francia modellt követő államok többségénél, így Olaszországban is hosszú ideg a közigazgatási gyámság következtében a helyi önkormányzatok nagyon erőteljes felügyelet alatt működtek (elsősorban a régiók részéről, amelyek megsemmisíthették az önkormányzati döntéseket). Majd a helyi közösségek autonómiájának kiterjesztését célzó, az 1990-s évektől kezdődő reform következményeként e kontroll jelentősen korlátozódott.[284]

Az 1999. évi július 30-i törvény volt az, amely meghatározta a területi közigazgatás új rendszerét, s a prefektus ebben elfoglalt helyét.[285] Az olasz Alkotmány korábbi 130.§-a a régió egy speciális, törvény által konstituált szervéhez, a Regionális Ellenőrző Bizottsághoz telepítette az önkormányzatok feletti törvényességi felügyeletet, e szakaszokat azonban a 2001. évi alkotmánymódosítás hatályon kívül helyezte. Jelenleg a prefektusok mellett a regionális kormánybiztos hatáskörébe tartozik a helyhatóságok feletti törvényességi felügyelet.[286] E szervek alapvetően utólagos ellenőrzéseket végeznek, amellyel kapcsolatosan az olasz Alkotmánybíróság kimondta, hogy a felügyeleti eszközöknek mindig arányban kell állni a törvénysértés súlyával. A jogsértő döntéseket nem semmisíthetik meg, végrehajtásukat nem függeszthetik fel, de kezdeményezhetik a központi államigazgatási szervek

[282] Nadine Poulet-Christian de Visscher: Belgiue. Études sur les fonctions publiques locales en Europe. http://www.europaong.org/wp-content/uploads/2013/06/Belgique.pdf (2018. 05. 10.) 11. o.
[283] Olasz Köztársaság Alkotmánya 114. cikk (1) bek. In: Az Európai Unió… 737. o.
[284] Jakob Wienen-Stuart Dickson: La démocratie locale et régionale en Italie. https://rm.coe.int/la-democratie-locale-et-regionale-en-italie/16807509e1 (2018. 05. 10.) 27-28. o.
[285] Gaetano Armao: The Role of the Prefect in the Italian Legal System. IALS Student Law Review Vol. 1. Issue 2. 2014. 54. o.
[286] Luciano Vandelli: L'autonomie locale en Italie. http://www.olaeurope.com/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_fr/mono_italie_fr_2011.pdf&t=1500471429&hash=e56492dad36365b7eef439d00c25cedf (2017.07.18.) 6. o.

kontrollejárásainak megindítását. A korábbi szankcionáló jellegű felügyeletet az együttműködést és kooperációt célzó felügyelet váltotta fel.[287]

Ami a regionális aktusokat illeti, azokat be kell mutatni az állami felügyeletet ellátó szervnek, melynek 30 napja van arra, hogy a Kormány nevében kifogást emeljen. Ha a Kormány arra a megállapításra jut, hogy a regionális aktus meghaladja a régió hatáskörét, a nemzet vagy a többi régió érdekét sérti, visszautalhatja azt a nevezett határidőn belül a közgyűlésnek. Ha a közgyűlés újfent elfogadja abszolút többséggel a törvényt, a Kormány a határozat kézhezvételét követően az Alkotmánybírósághoz fordulhat.[288] Emellett a köztársasági elnök elrendelheti a regionális tanács feloszlatását, amennyiben alkotmányellenesen járt el vagy a törvényt súlyosan megsértette.[289]

4.2.3. Spanyolország

Spanyolország demokratikus alkotmánya a területi autonómia sajátos modelljét rögzítette. Az országban a 17 autonóm közösség jelenti a régiókat, amelyeket nevesít az Alkotmány. A spanyol régiók a területi (önkormányzati) autonómia alapján állnak, választott testület, valamint végrehajtó szerv mellett korlátozott igazságszolgáltatási hatalommal is rendelkeznek. Az autonóm közösségek rendeletei törvényerejűek, központi jogszabállyal való kollízió esetén az Alkotmánybíróság dönt.[290]

Az autonóm közösségek az ún. autonómia-statútumon alapulnak, amely azok alapvető szervezeti normája, és amelyet a spanyol állam saját jogrendje integráns részének tekint.[291]A spanyol alkotmányos rendben a helyi autonómia mindenekelőtt a helyi önkormányzatok döntéshozatalának birodalmát jelenti, amely szabad a felsőbb kormányzati szintek beavatkozásától, jóváhagyásától vagy engedélyétől. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy miden közösség gyakorlatilag egy független entitás vagy városállam az államon belül, továbbá e közösségek külső ellenőrzését megvalósító szervek hiányát.[292] A Franco érában a

[287] Hoffman István: Gondolatok a 21. századi önkormányzati jog fontosabb intézményeiről és modelljeiről. A nyugati demokráciák és Magyarország szabályozásainak, valamint azok változásainak tükrében. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2015. 233. o.
[288] Alkotmány 127. szakasz
[289] Olasz Köztársaság Alkotmánya 126. cikk (1) bek. In: Az Európai Unió… 741. o.
[290]Sipos Katalin: Katalónia és a „nemzetté válás" alkotmányos folyamata http://kisebbsegkutato.tk.mta.hu/uploads/files/archive/81.pdf (2018. 05. 09.) 13. o.; illetve Sipos Katalin: A regionalizáció történeti és jogi aspektusai. (Spanyolország, Olaszország, Franciaország.) MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Közlemények. 6. sz. Budapest 1993. 92. o.
[291] Fábián Adrián: A regionalizált országok önkormányzati rendszere. In. Fábián Adrián (Szerk.): i.m. 42. o.
[292] Angel-Manuel Moreno Molina: Local government in Spain. http://www.ola-europe.com/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_e

helyi önkormányzatok irányában közvetlen állami irányítás valósult meg, a minisztériumok és az ún. polgári kormányzó útján.[293]

Napjainkban az állam egy többlépcsős rendszer dolgozott ki a helyi önkormányzatok működésének kontrollálása érdekében. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy a spanyol rendszer nem ismeri a példának okáért Belgiumban vagy Luxembourgban alkalmazott „felügyelet" intézményét, ugyanis azt az Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlata azt a helyi autonómia eszméjével összeegyeztethetetlennek tartja. Minden önkormányzatnak az általa elfogadott döntést meg kell küldenie a kontrollt végző szervnek, akit egyébként kormánymegbízottnak hívnak. Emellett hangsúlyozandó, hogy az állami szervek –ahogyan hazánkban is- csak és kizárólag törvényességi szempontú kontrollt végezhetnek a helyi önkormányzatok aktusainak vonatkozásában, azaz a célszerűségi tényezők kívül esnek a vizsgálódás körén.[294]

A törvényességi felügyeleti eljárást a helyi önkormányzatokról szóló törvény 7/85 törvény 65. szakasza szabályozza. Eszerint a kormánymegbízott háromféle módon folytathat eljárást:

- amennyiben jogszabálysértést észlel, úgy egy hónapos határidővel figyelmeztetést küld a képviselő-testületnek, kérve a vitatott intézkedés megsemmisítését. Ha ennek az érintett nem tesz eleget, a kormánymegbízott a közigazgatási bírósághoz fordul;
- amennyiben tudomást szerez arról, hogy a képviselő-testület hatáskörét túllépve hozott döntés, úgy közvetlenül, figyelmeztetés küldése nélkül fordul a bírósághoz;
- amennyiben észleli, hogy a képviselő-testület az ország egészének érdekeit sértő döntést hoz, úgy a saját hatáskörben eljárva felfüggeszti annak végrehajtását és tíz napos határidővel felhívja az érintett a döntés megsemmisítésére. Ha az érintett ennek nem tesz eleget, úgy tíz napon belül bírósághoz fordul.

Kivételes esetekben, amikor az önkormányzat következetesen és jogellenesen megtagadja a törvény által kötelezően előírt döntés elfogadását, a kormánymegbízott maga hozhatja meg a döntést. Illetve - nagyon szélsőséges esetekben - a Miniszterek Tanácsa feloszlathatja az alkotmányellenes működő képviselő-testületet.[295]

4.2.4. Luxemburg

n/mono_espagne_en_2013.pdf&t=1500477152&hash=78102ce4b46aa2d5067b86cc33ec5a5d (2017.07.18.)

[293] Angel-Manuel Moreno Molina: uo.3. o.
[294] Angel-Manuel Moreno Molina: uo.16-18. o.
[295] Angel-Manuel Moreno Molina: uo.19-20.o.

Luxemburgban a helyi önkormányzatok jogállását a Helyi önkormányzatok jogállásáról szóló 1988. évi december 13-án kelt törvény rendezi. A helyi önkormányzatok egyaránt a község megnevezést viselik, bár vannak városi rangra emelt települések is.[296]

Az alkotmány 107. §-a deklarálja a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet intézményét, amelynek részletszabályait a fent említett önkormányzati törvény határozza meg. A luxemburgi szabályozás alapján a törvényességi felügyelet úgy foglalható össze, mint a törvény által egy magasabb szintű hatóságnak biztosított korlátozott hatáskörök együttese, a jog és az közérdek védelme az önkormányzati szervek jogellenes cselekedeteivel és hatáskörtúllépésével szemben.

Az önkormányzatok aktusai feletti kontrollt a Nagyhercegség, a Belügyminisztérium valamint a kerületi biztosok gyakorolják. A szabályozás különböző felügyeleti eszközöket és intézkedéseket irányoz elő az önkormányzati szervekkel szemben, amelyek a községi tanács, a polgármesterek és városatyák tanácsa, valamint a polgármester (és alpolgármester). E felügyeleti intézkedések:

- jóváhagyó határozat az eljárás végeztével;
- az érintett önkormányzat döntésének megsemmisítése: e hatáskört a törvény a Nagyherceghez telepíti, amelynek alapján utóbbi jogosult megsemmisíteni a törvénybe vagy a közérdekbe ütköző önkormányzati döntéseket. Ugyanakkor a kontrollszerv nem jogosult az érintett helyetti döntéshozatalra. A megsemmisítési döntésnek minden esetben jogilag megalapozottnak kell lennie és azt a Nagyhercegnek indokolnia kell;
- a döntés felfüggesztése: A Belügyminiszter jogosult felfüggeszteni az önkormányzati aktus végrehajtását jog-vagy közérdeksérelem okán. A döntés felfüggesztésének okáról a belügyminiszter tájékoztatja az érintettet, és amennyiben a Nagyherceg negyven napon belül nem semmisíti meg a döntést, úgy a felfüggesztés megszűnik.[297]

4.2.5. Németország

A német szabályozás nem települési és területi önkormányzatokra, hanem községekre és az ún. szövetségekre tagolja az önkormányzati rendszert.[298]

---

[296] Szamel Katalin – Balázs István – Gajduschek György – Koi Gyula (Szerk.): Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Complex, Budapest 2011. 301. o.

[297] François Benchendikh: L'autonomie locale en Luxembourg. http://www.olaeurope.com/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_fr/mono_luxembourg_fr_2010.pdf&t=1502441078&hash=f5b7995180ff314eafc8cee601e14f75 (2017. 08. 10.) 14-16. o.

[298] Fábián Adrián: A német önkormányzati rendszer vázlata különös tekintettel Bajorországra. In: Fábián Adrián (Szerk.): Válogatott európai önkormányzati modellek. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2012. 19. o.

A német Szövetségi Alkotmánybíróság szerint a helyi önkormányzatok állami felügyelete „a községeknek garantált jogok természetes ellensúlyát" jelenti, és a felügyeletet gyakorló szerv csak akkor avatkozhat be az önkormányzat működésébe, ha ezt közérdek megkívánja. A Bajor Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben arra figyelmeztetett, hogy az állami felügyelet nem fejlődhet „beavatkozó felügyeletté." [299] A Szövetségi Alkotmány 28. szakasza biztosítja az önkormányzatok számára az önigazgatáshoz való jogot, és ennek megfelelően feladataik végrehajtása során bizonyos mértékű mérlegelési jogkörrel rendelkezniük kell. Következésképpen az önkormányzati igazgatás ellenőrzése korlátozandó.[300] Az említett önkormányzati mérlegelés csak azokban az ügyekben vizsgálható felül, amelyekben „a közjó vagy magánszemély közjogi igényei utasítást vagy döntést követelnek meg."

A községi törvény alapján az állami felügyelet lényege, hogy támogassa, védje a közösségeket, segítse őket feladataik ellátásában, s ezáltal hozzájáruljon a községi szervek felelősségérzetének növeléséhez. Az állami felügyeletnek tehát elsősorban nem a törvényes önkormányzati működés biztosítása a célja, hanem az önkormányzati feladatellátást segítő támogatás, amelynek során arra törekszi, hogy érvényre juttassa a közigazgatás törvényességének alkotmányos alapelvét.[301] Az önkormányzatok törvényességi felügyeletét a tartományi államigazgatási szervek látják el.[302]

Az önálló hatáskörbe tartozó ügyekben a felügyelet csak utólagos törvényességi kontrollt jelent, azaz csak az önkormányzati magatartás jogszerűségének vizsgálatára korlátozódik, addig az átruházott hatáskörbe tartozó feladatok irányában a törvényességi mellett, ún. szakfelügyelet is érvényesül, amely célszerűségi kérdések vizsgálatára is kiterjed[303] *a priori* és *a posteriori* jelleggel egyaránt.[304] A szakfelügyelet tehát az önkormányzati autonómiát jóval mélyebben érinti. *Hoffmann István* ezzel összefüggésben hívja fel a figyelmet arra, hogy amíg a törvényességi felügyelet tárgya az önkormányzat egyedi és normatív döntéseinek, döntéshozatali eljárásának (vagy mulasztásának) a

[299] Fábián Adrián: Segíthet-e az önkormányzati korrupció visszaszorításában a törvényességi ellenőrzés? In: Csefkó Ferenc – Horváth Csaba (Szerk.): Politika és korrupció. Pécs 2010. 214- 215.o.
[300] Max-Emanuel Geis: Local self-government in Germany. http://www.olaeurope.com/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_en/mono_allemagne_en_2011.pdf&t=1500450846&hash=47e682a10c40f3ce8de9fbb79f16e498 (2017.07.18.) 28. o.
[301] Fábián Adrián: Az önkormányzati jogalkotás fejlődése és fejlesztési lehetőségei. PhD értekezés - PTE ÁJK Doktori Iskola. Pécs 2005. 28. o.
[302] Kivéve Alsó-Szászország, Szász-Anhalt és Szászország tartományait, ahol a járási önkormányzatok minősülnek felügyeletet gyakorló szervnek. Ld. erről: Hoffmann István: Gondolatok… 242-244. o.
[303] Max-Emanuel Geis: i.m. 28. o.
[304] Clotilde Deffigier-Evelyn Will-Muller: Allemagne. Études sur les fonctions publiques locales en Europe. http://www.europaong.org/wp-content/uploads/2013/06/Allemagne.pdf (2018. 05. 10.) 15. o.

jogszerűségi felülvizsgálata, addig a szakfelügyelet - figyelemmel az önkormányzatok döntési szabadságát erőteljesen korlátozó jellegére - az ágazati hatósági szervek jogköreként jelenik meg.[305]

A törvényességi felügyelet tartalmaz preventív, korrigáló (az önkormányzati szervek támogatására) és represszív intézkedéseket egyaránt. A kontroll eszköztárának elemei közé sorolható az információkérés joga, a kifogásolási és az aktuspótlási jog, az első polgármester felhatalmazása (ha az önkormányzati ügyvitel rendes menetét a képviselő-testület határozatképtelensége vagy a törvényességi felügyeletet ellátó hatóság rendelkezéseinek végre nem hajtása komolyan veszélyezteti, a hatóság felhatalmazhatja az első polgármestert, hogy a törvényellenes helyzet megszüntetéséig az önkormányzat nevében járjon el), illetve megbízott kinevezése a helyzet orvoslása érdekében.[306] Az aktusok megsemmisítésére a német felügyeleti rendszerben csak a közigazgatási, valamint alkotmányossági vita esetén a tagállami és a szövetségi alkotmánybíróság jogosult.[307] Végső soron a jogszerűségi kérdések ellenőrzése arra irányul, hogy az önkormányzatokat bevonja az általános állami igazgatás folyamatába, miközben fenntartja a végső állami felelősséget.[308]

Az önkormányzati működést szabályozó törvényekben olyan rendelkezések is találhatók, amelyek kimondják, hogy egyes rendeletek érvényességéhez kihirdetésük előtt a felügyelő hatóság hozzájárulása szükséges, illetve egyes rendeletek kibocsátását a felügyeleti hatóság engedélyéhez kötik.[309]

4.2.6. Ausztria

Az önkormányzatok törvényességi felügyeletét Ausztriában tartományi szinten a tartományi kormányzat, míg a szövetségi jogszabályoknak való megfelelés tekintetében a tartományfőnök, illetve az illetékes szövetségi miniszter látják el.[310] Az állami felügyelet túlnyomórészt a hatósági jogalkalmazás törvényességi kontrollját jelenti, de nem jelenthet célszerűségi felügyeletet, kivéve az önkormányzati gazdálkodás területét. A felügyeleti eljárás

[305] Hoffman István: Gondolatok… 244. o.
[306] Fábián Adrián: A német önkormányzati rendszer vázlata… 29-30. o. valamint Clotilde Deffigier-Evelyn Will-Muller: Allemagne… http://www.europaong.org/wp-content/uploads/2013/06/Allemagne.pdf (2018. 05. 10.) uo. o.
[307] Hoffmann István: Németország közigazgatása. In: Lőrincz Lajos (szerk.): Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatási jog. Unió Kiadó, Budapest 2006. 188. o. valamint Hoffmann István: Gondolatok… 246. o.
[308] Max-Emanuel Geis: i.m. 28. o.
[309] Fábián Adrián: A német önkormányzati rendszer vázlata… 30. o.
[310] Hans Neuhofer: L'administration autonome des communes en Autriche et l'incidence dans l'entrée dans l'Union Européenne. In*: Annuaire des collectivités locales*. 17. kötet 1997. 122. o.

során az önkormányzatok haladéktalanul kötelesek az általuk hozott döntésekről a felügyeleti szervet tájékoztatni. Az alkalmazható felügyeleti eszközök típusai, módjai tartományonként bizonyos eltéréseket mutatnak, de általában az alábbiakat foglalják magukban:

- tájékoztatás kérése, iratok bekérése;
- bizonyos döntések előtt egyetértési jog gyakorlása;
- hatósági ügyekben kasszációs (döntés-megsemmisítési) jog: a felügyelő hatóság az önkormányzat meghallgatását követően megszünteti a jogszabályokkal ellentétes döntést, és ezzel egyidejűleg tájékoztatja az önkormányzatot;
- közvetlen veszély elhárítása érdekében a helyi önkormányzat mulasztása esetén, a szükséges cselekmény pótlása;
- veszély esetén az önkormányzat által hozott határozat végrehajtásának a felfüggesztése;
- felügyeleti bírság kiszabása;
- községi tanács feloszlatása (a tartomány kormány által).

Az állami felügyeleti eljárás a közigazgatási (hatósági) eljárás általános szabályai szerint történik, beleértve a felügyeleti döntés meghozatalát is, mely utóbbi ellen a helyi önkormányzat közigazgatási bírósághoz fordulhat.[311]

Az eljárási törvény alapján azok az egyének, akiknek jogát vagy jogos érdekét az önkormányzat valamely döntése sérti (és ez nyilvánvalóan jogellenes helyzetet idéz elő) a határozat kézhezvételétől számított két héten belül fellebbezhetnek a felügyelő hatóságnál. Ez utóbbi pedig megsemmisíti a rendeletet, ha az érintett jogai valóban sérültek és az önkormányzatot új eljárás lefolytatására utasítja. Ugyanakkor mivel az önkormányzat a felügyeleti eljárásban ügyfélként jelenik meg, a felügyelő hatóság megsemmisítő határozatával szemben az Alkotmánybírósághoz vagy a közigazgatási bírósághoz fordulhat.[312]

4.2.7. Svédország

Svédországban a helyi hatóságok önkormányzati igazgatása területi önkormányzatként valósul meg. Az évszázadokon keresztül hagyományos „tartomány” ma kulturális és

[311] Fábián Adrián: Az osztrák önkormányzati rendszer. In: Fábián Adrián (Szerk.): i.m. 40.o.
[312] Anna Gamper: Local self-government in Austria. http://www.olaeurope.com/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_en/mono_autriche_en_2011.pdf&t=1500546567&hash=aee7b6c9839a9351aed0c2a2cafbc18d (2017.07.19.) 25-26.o. valamint Hans Neuhofer: i.m. 123. o.

jogtörténeti fogalom, nincs közigazgatási vagy politikai funkciója. A helyi igazgatás két szintje: a megye és a község.[313]

A helyi önkormányzatok feletti kontrollt a megyék munkaszervezeteként az adminisztratív igazgatóságok látják el, amelyek dekoncentrált állami szervnek minősülnek. E hivatalok biztosítják, hogy az önkormányzatok működése a jogszabályoknak megfelelő legyen. Amennyiben jogszabálysértő döntésről szereznek tudomást, úgy a közigazgatási bírósághoz fordulhatnak, illetve bizonyos esetekben megbírságolhatják az érintettet. Az igazgatóságok évente tájékoztatják a kormányt a helyi önkormányzatok helyzetéről.[314]

A helyi lakosok is aktív szerepet játszanak az önkormányzatok törvényességi kontrollja tekintetében, ugyanis biztosított számukra a közigazgatási bírósághoz fordulás joga bizonyos önkormányzati döntések ellen közvetlen érdekérintettségre tekintet nélkül.[315] A helyi autonómiáról szóló 1991. évi I. fejezetének 10. bekezdése szerint egy község vagy megye bármely lakosa jogosult bíróság előtt vitatni a község vagy megye döntésének törvényességét. A közigazgatási bíróság a kereset alapján részben vagy egészben megsemmisítheti a vitatott aktust. Ugyanakkor a bíróság ne módosíthatja, vagy nem helyettesítheti a megsemmisített döntést, ez ugyanis ellentétben áll a helyi önkormányzatokat megillető autonómia elvével.[316]

Természetesen Svédország tárgyalásakor mindenképpen szóba kell hozni a svéd „specialitásnak" tekinthető ombudsman intézményét, amely az önkormányzati kontroll területén egy kvázi fellebbezési" fórumként funkcionáló ellenőrzési mechanizmus. Az ombudsman hivatalból vagy (gyakrabban) panasz alapján indíthat vizsgálatot annak tisztázása érdekében, hogy az érintett önkormányzat döntéshozatala jogszerűen történt-e, valamint kötelezettségeit megfelelően teljesíti-e.[317]

4.2.8. Finnország

[313] Szamel Katalin – Balázs István – Gajduschek György – Koi Gyula (Szerk.): Az Európai Unió… 563. o.
[314] Isabelle Crepin-Dehaene: L'autonomie locale en Suède. http://www.olaeurope.com/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_fr/mono_suede_fr_2010.pdf&t=1502190284&hash=b72fa328da9dae6dee5c294320c36d7a (2017. 08. 07.) 33. o.
[315] E körbe sorolhatók a bizottságok és a gyűlések által hozott döntések, feltéve, hogy azok nem tisztán előkészítő vagy végrehajtó jellegűek.
[316] Isabelle Crepin-Dehaene: i. m. 35. o.
[317] Isabelle Crepin-Dehaene: i. m. 36. o.

A finn önkormányzati rendszer nagymértékben decentralizált. A helyi önkormányzatoknak csak egy fajtája létezik, ez a települési önkormányzat, amely magába foglalja a falvakat és a fővárost is.[318]

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának 8. szakaszában foglaltak, miszerint: „a helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletét csak az Alkotmányban vagy törvényben meghatározott esetekben és eljárás szerint lehet gyakorolni", fokozottan érvényesülnek Finnországban. A felügyeletet kizárólag olyan szervek láthatják el, akiknek hatáskörét törvény állapította meg, valamint csak törvényességi szempontú kontrollt végezhetnek. Az uniós csatlakozás követően a központi kormányzat által a helyi önkormányzatok tekintetében gyakorolt kontroll erőteljesen lecsökkent. Korábban a központi hatóságok „felügyelték" az önkormányzatok működését, mára azonban a hatásköreik redukáltak, így csupán monitoring tevékenységet végeznek.[319]

4.2.9. Dánia

Dánia 2002 és 2007 között átfogó közigazgatási reformot hajtott végre, amelynek általános céljai között szerepelt a meglehetősen decentralizált helyi igazgatás átalakítása, az önkormányzati rendszer teljes felülvizsgálata annak elaprózottsága okán.[320]

Munkájukat a kormány által kinevezett tisztviselő irányítja. A reformot megelőzően a helyi önkormányzatok aktusainak törvényességi kontrollja négyfős monitoring típusú bizottságok látták el, amelynek tagjait a megyei tanács választotta. A 2007-es reformot követően 5 régióprefektus és 15 megyei prefektus rendelkezik hatáskörrel. A prefektusok megsemmisíthetik a törvénybe ütköző aktusokat, illetve bírsággal sújthatják az érintett képviselő-testületeket a felügyeleti intézkedések kikényszerítése érdekében. A prefektusi döntések ellen a Belügyminiszternél lehet fellebbezni.[321]

---

[318] Szamel Katalin – Balázs István – Gajduschek György – Koi Gyula (Szerk.): Az Európai Unió… 584. o.
[319] Eija Mäkinen, Fabrice Bin: Local self-government in Finland. http://www.olaeurope.com/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_en/mono_finlande_en_2011.pdf&t=1502183837&hash=1fdc4a7bbd8eff991e2a82ae1e207a26 (2017. 08. 07.) 11. o.
[320] Szamel Katalin – Balázs István – Gajduschek György – Koi Gyula (Szerk.): Az Európai Unió… 608. o.
[321] Alexandre Guigue: L'autonomie locale en Danemark. http://www.olaeurope.com/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_fr/mono_danemark_fr_2010.pdf&t=1502183837&hash=47817c13055a6143ca747a2990379359 (2017. 08. 07.) 13. o.

4.2.10. Hollandia

Hollandiában a helyi igazgatás két szintje a provinciák és a községek. A provinciák a regionális felügyeletet és koordinációt biztosítják, míg a községek végrehajtási feladatokat látnak el.[322]

A holland Alkotmány 132. szakasza szól a helyi önkormányzatok feletti törvényességi kontroll különböző módozatairól. Ennek alapján az Állam a provinciákat, míg ez utóbbiak a községeket monitoringozzák. Közelebbről a provinciák döntéseit a belügyminiszter, a községek aktusait pedig a provinciák égisze alatt szerveződő állandó bizottság felügyeli.

Az önkormányzatok döntései – a törvényben meghatározott esetek kivételével - csak előzetesen vizsgálhatók felül, és csakis királyi rendelet alapján semmisíthetőek meg, amennyiben a jogszabályokkal vagy az állam egészének érdekével ellentétesek. A kasszációs jogkör bármilyen típusú döntéssel szemben gyakorolható. Ami a helyettes-döntéshozatalt illeti, csak a megosztott hatáskörgyakorlás területeken van rá lehetőség.[323]

4.2.11. Anglia

Az angolszász rendszerben a helyi önkormányzatok hatalma – írott alkotmány hiányában – a parlamenttől ered, s ez azzal jár, hogy az önkormányzatok a törvényhozással szemben szinte „védtelenek”: a parlament lényegében szabadon vonhat el, vagy telepíthet törvényben feladatokat.[324] A önkormányzatok csak azt tehetik, amire törvényi vagy a szokásjogi (common law) felhatalmazásuk van, azaz nincs általános hatásköri klauzula. A helyi önkormányzatokért felelős miniszternek miniszterhez tartozik [325]a helyi igazgatás általános kontrollja.

E rendszerben is megtalálhatók a törvényességi típusú kontroll elemei, azonban Angliában a felügyelet lényegesen kevesebb szerephez jut, mint azokban a kontinentális államokban, amelyek nemcsak ellenőrzési, hanem felügyeleti eszközöket is beépítettek jogrendszerbe. A helyi önkormányzatok feletti állami kontroll elemeihez sorolható a

[322] Szamel Katalin – Balázs István – Gajduschek György – Koi Gyula (Szerk.): Az Európai Unió… 638. o.
[323] Maëlle Perrier: Le pouvoir local aux Pays-Bas. http://www.olaeurope.com/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_fr/mono_pays-bas_fr_2009.pdf&t=1502198650&hash=c31e1b9e0a20269554a0ca50983998f4 (2017. 08. 07.) 16-18. o.
[324] Vö. Csefkó Ferenc (Szerk.): Önkormányzati iránytű. Új Historica Kiadó, Villány 2000. 33. o.
[325] Roselyne Allemand: i.m. 288.o.

számvevőszéki ellenőrzés, az önkormányzati ombudsman, illetve a közigazgatási bírósági út.[326]

Az önkormányzati ombudsman intézményét az 1972. évi helyi önkormányzati törvény hozta létre Angliában és Walesben. A biztost a közigazgatásért felelős miniszter javaslatára a királynő nevezi ki. Az ombudsman olyan állampolgári sérelmek kivizsgálásával foglalkozik, amelyeket valamely hibás közigazgatási aktus okozott. A biztos alapvetően a késedelemmel, gondatlansággal, hatáskör- és illetékességi hiánnyal, eljárási hibákkal, önkényességgel kapcsolatos ügyeket vizsgál, ugyanakkor működésével kapcsolatosan érvényesül több hatásköri korlát is. Így az ombudsman nem foglalkozhat olyan ügyekkel, amelyekben büntető vagy polgári peres eljárás folyik, vagy amelyikben még van (rendes) jogorvoslati lehetőség. Nem vizsgálhat helyi kormányzati személyzeti ügyeket, kereskedelmi ügyleteket. Az ombudsman tehát főszabály szerint olyan panaszokkal foglalkozik, amelyekben bírói útra már nem kerülhet sor. Ebben a tekintetben azonban mérlegelési jogköre van, mivel dönthet olyan ügy felvétele mellett is, amelyben egyébként bírósághoz is lehet fordulni. Erre akkor kerülhet sor, ha a körülmények folytán az adott ügyben nem várható, hogy az érintett személy élni fog fellebbezési jogával (pl. a várható magas perköltség vagy hosszú eljárási idő miatt).[327]

Az ombudsmanhoz fordulás eljárási kérdéseit érintette az 1988-ban bekövetkezett változás, amely jelentősen megkönnyítette a panaszosok helyzetét, hiszen korábban csak az érintett önkormányzat képviselőjén keresztül lehetett panaszt benyújtani. A módosítás alapján viszont az állampolgárok közvetlenül (is) megkereshetik az önkormányzati ombudsmant.[328] A megbízott először is hatásköri szempontból vizsgálja a panaszokat, majd beszerzi a kiegészítő információkat, amennyiben ez szükségesnek mutatkozik. Abban az esetben, ha az ombudsman elismeri a panaszos igazát az önkormányzattal szemben, a nyilvánossághoz fordulhat, mivel döntésének kikényszerítésére nincs módja, legfeljebb saját teljes eljárását ismételheti meg.[329] A megbízott elmarasztaló jelentését közlik a helyi újságok az érintett önkormányzat költségén, amely a generális prevenció hatását is erősíti.

[326]Bencsik András: Az angol önkormányzati rendszer. In: Fábián Adrián (Szerk.): Válogatott európai önkormányzati modellek. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2012. 56. o.
[327] Koi Gyula: Az EU tagállamainak önkormányzatai (2018. 05. 10.) http://ktk.uni-nke.hu/downloads/tanszekek/alkotmanyjogi_tanszek/letoltesek/2.eloadas.pdf
[328] Bencsik András: i. m. 57. o.
[329] Koi Gyula: Az EU tagállamainak…

4.3. Törvényességi felügyelet Kelet-Európa államaiban

4.3.1. Lengyelország

Lengyelország a posztszocialista országok közül elsőként dolgozta ki, majd 1998-ban végre is hajtotta az átfogó közigazgatási reformokat, amelyek eredményeképpen háromszintű helyi közigazgatási rendszer jött létre, amely a községekből, a járásokból és a vajdaságokból áll.[330]

A vajdaságok nem csupán önkormányzati, hanem államigazgatási egységek is. Ebből következik az a sajátosság, hogy egyszerre van jelen az államigazgatás és az önkormányzatiság.[331]

Az lengyel Alkotmány rögzíti az önkormányzatok működése felett gyakorolható állami kontroll mértékét, kritériumait és szerveit. Eszerint az önkormányzatok minden tevékenységének jogszerűsége törvényességi felügyelet alá esik. E kontrollt a Miniszterek Tanácsának elnöke (miniszterelnök), a vajdák, illetve pénzügyi területen a regionális számvevőszékek végzik.[332]

Szükséges különbséget tenni az önkormányzati feladat-ellátás vonatkozásában érvényesülő felügyeleti jogkör és az átruházott állami feladatok realizálása tekintetében gyakorolható állami kontroll között. Előbbi csupán törvényességi felügyeletet jelent, míg a második esetkörnél vizsgálható a hatékonyság és a célszerűség szempontjainak betartása is.[333]

Az önkormányzat végrehajtó szerve 7 napos határidővel köteles rendeleteit megküldeni a kontrollt végző szervnek, amelynek 30 nap áll rendelkezésére nyilatkozni az aktus törvénysértő voltáról, és kimondani annak semmisségét. Amennyiben a vajda hatáskörébe tartozóan kerül sor a semmisség kimondására, úgy az ex tunc hatállyal történik, tehát a döntés a kihirdetésétől kezdve semmis. Ha a 30 napos határidő az ellenőrzési szerv hallgatásával telik el, úgy a döntést jogszerűnek kell tekinteni. A Miniszterek Tanácsának elnöke semmisnek nyilvánítja a vajda vagy valamely, a vajda hatáskörét nem érintő állami feladatot végző kormányzati szerv döntését, amennyiben az jogellenes vagy sérti a hatékonyság és célszerűség szempontjait.[334]Az önkormányzatoknak lehetősége van a felügyeleti szervek döntései ellen a közigazgatási bíróságnál jogorvoslattal élni,

[330] Szamel Katalin – Balázs István – Gajduschek György – Koi Gyula (Szerk.): Az Európai Unió… 677. o.
[331] Válogatott:
[332] Lengyel Köztársaság Alkotmánya. 171. § (1) (2) bek. In: Nemzeti Alkotmányok… 500. o.
[333] Válogatott Európai önkormányzati…
[334] Anna Chmielarz-Grochal, Beata Marczewska: Le pouvoir local en Pologne. http://www.olaeurope.com/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_fr/mono_pologne_fr_2014.pdf&t=1502271155&hash=d15a19838b3b6492164785 88c6a3b233 (2017. 08. 08.) 16-18. o.

jogszabálysértésre hivatkozva, harminc napon belül. A bíróság kérésre, vagy mérlegelése alapján a vitatott döntés végrehajtását felfüggesztheti.[335]

Az 1994. december 23-án elfogadott törvénnyel létesített Nemzeti Felügyeleti Hatóság a legmagasabb állami szerv, amely a parlamentnek alárendelve végzi a központi szervek, a Nemzeti Bank, az állami szervek és más kormányzati szervek felügyeletét. Szintén figyelemmel kíséri a regionális és helyi önkormányzatok, egyéb regionális és helyi testületek és szervek működését, vizsgálva az állami költségvetés és más, a pénzügyi, gazdasági, igazgatási és szervezeti tevékenységgel kapcsolatos jogszabályok végrehajtását.[336]

Egyébiránt – fentieken túl - a helyi önkormányzatok belső szervezetéről szóló törvény igen eltérő ellenőrzési-felügyeleti módszereket ismer az egyes önkormányzatok vonatkozásában: példának okáért sor kerülhet az önkormányzati döntéseket tartalmazó dokumentumok felülvizsgálatára, valamely döntés végrehajtásának felfüggesztésére, a törvénysértő önkormányzati döntés megtámadására közigazgatási bíróság előtt, csekélyebb súlyú törvénysértés esetén pedig jelzés formájában az önkormányzat figyelmének felhívására a jogszerű működés helyreállítására.[337]

Végül megemlítendő még az Alkotmány 171. szakaszának (3) bekezdése, amelynek értelmében a Parlament alsóháza kirívó alkotmány- vagy jogsértés miatt – a miniszterelnök javaslatára - feloszlathatja az önkormányzat döntéshozó szervét (ld. községi tanács, járási (kerületi) tanács, vajdasági tanács). Azonban az Alkotmánybíróság 1994. október 5-i (W1/94) határozata alapján a Parlament alsóházának feloszlatási jogköre a fogalom szigorú jelentésében nem tekinthető felügyeleti típusú intézkedésnek, hanem egyfajta fegyelmi jellegű szankciónak.[338]

4.3.2. Csehország

A helyi önkormányzati rendszer alkotmányos kereteit az 1992. december 16-i Alkotmány 99-105.§-ai rögzítik, és ismerik el a helyi önállóságot.[339] Csehországban kétszintű önkormányzati rendszer alakult ki: kerületi és települési szint.

A települési önkormányzatok feletti állami felügyelet kizárólag a törvényességi szempontú vizsgálatot foglalja magába: „Az állam a törvényesség érdekében a törvényben

[335] Józsa Zoltán: A lengyel regionális reform. http://www.terport.hu/webfm_send/344 (2017. 08. 08.) 26. o.
[336] Józsa Zoltán: A lengyel … 26.o.
[337] Józsa Zoltán: Változatok a regionalizációra: a lengyel, a szlovák és a cseh modell. Pólya Elemér Alapítvány, 2004. 51. o.
[338] Anna Chmielarz-Grochal, Beata Marczewska: i. m. 20. o.
[339] Szamel Katalin – Balázs István – Gajduschek György – Koi Gyula (Szerk.): Az Európai Unió... 710. o.

meghatározott módon beavatkozhat a helyi önkormányzatok tevékenységébe."[340] Az eredeti hatáskörben végzett feladatok ellátását a Belügyminisztérium, míg az átruházott feladatok esetében a Regionális Hivatalok jogosultak vizsgálódni.[341] Amennyiben a települési önkormányzatok működése során az erre feljogosított szerv törvénysértést észlel, törvényességi felhívással élhet. Az eredetei feladatkörök gyakorlása során ennek eredménytelensége esetén a belügyminiszter jogosult a döntés végrehajtását felfüggeszteni, míg átruházott feladatkörben eljárva teljes körű felülvizsgálat keretében orvosolhatja a felettes szerv a jogsértést.[342]

Más a helyzet azonban a kerületi önkormányzatok tevékenységével összefüggésben érvényesülő felügyelet tekintetében. Eredeti feladat- és hatáskörük vonatkozásában csupán törvényességi (a törvénnyel ellentétes rendelet végrehajtásának felfüggesztését magában foglaló) kontrollt gyakorolhat a belügyminiszter és az érintett egyéb központi szervek; delegált hatáskörben viszont nem csak a törvényi előírásokkal, hanem a központi szervek irányelveivel és útmutatásival való összhang vizsgálatára is sor kerülhet.[343]

4.3.3. Szlovákia

Szlovákia önkormányzati rendszere kétszintű: helyi szinten a községi önkormányzatok, míg középszinten a kerületi (regionális) önkormányzatok alkotják.[344]

A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete az igazságszolgáltatáshoz tartozik, s a hatáskörök megoszlanak a bíróság és az ügyészség között. Tehát az államigazgatási hivatalok Szlovákiában nem ellenőrizhetik törvényességi szempontból az önkormányzatok működését.

2001-től kezdődően a megyei ügyész felelős a községek, míg a régióügyész az önigazgató régiók aktusainak jogszerűségért. Az aktusok nem kerülnek automatikusan megküldésre az ügyésznek, de utóbbi bármikor vizsgálat alá vonhatja a döntést, valamint bármely természetes vagy jog személy kérelmére is vizsgálatot indíthat. Az ügyész egyaránt felügyeli az önkormányzatok normatív aktusainak, valamint egyedi döntéseinek törvényszerűségét. Emellett pedig tanácskozási joggal bír az önkormányzatok döntéshozó

[340] Cseh Köztársaság Alkotmánya 101.§ (3) bek. In: Nemzeti Alkotmányok… 218. o.
[341] Ilona Kruntoradova, Petr Jüptner: Local self-government in Czech Republic. http://www.olaeurope.com/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_en/mono_rep_tcheque_en_2013.pdf&t=1502285197&hash=748162253d2c2584d5d8172b5f5675bf (2017. 08. 08.) 41. o.
[342] Vö. Szamel Katalin – Balázs István – Gajduschek György – Koi Gyula (Szerk.): Az Európai Unió... 714. o.
[343] Vö. Uo. 713. o.
[344] Galligan, Denis J. – Smilov, Daniel M.: Administrative Law in Central and Eastern Europe. Central University Press. Budapest 1999. 332.- 333.o.

szerveiben, amelynek következtében jelzéssel élhet, továbbá tiltakozhat valamely jogellenes aktus ellen, s amennyiben ez nem vezet eredményre, úgy bírósági eljárást kezdeményezhet.[345]

Az ötvenöt kerületi bíróság rendelkezik hatáskörrel a községeket, a nyolc regionális bíróság az önigazgató régiókra vonatkozó törvényességi döntésekkel kapcsolatos fellebbezések elbírálására. Elnökből és két tagból álló bírói tanácsban ítélkeznek, és amennyiben jogellenességet állapítanak meg, úgy megsemmisítik az érintett döntést.[346]

4.3.4. Szlovénia

Szlovénia 210 községre tagolódik, tehát alapvetően a lokális önkormányzati rendszerről érdemes beszélni, ugyanis nincsenek közjogi különállással és önkormányzati képviselő-testületekkel rendelkező régiók, kivéve a statisztikai-tervezési régiókat.[347]

A szlovén alkotmány 140. szakasza szerint az állam biztosítja az önkormányzatok felügyeletét, amelynek során vizsgálja aktusaik jogszerűsége mellett feladataik megfelelő elvégzését is.[348] A kontrolleljárás pontos eszközeit a helyi önkormányzatokról szóló törvény határozza meg.

A helyi önkormányzatok tevékenységének felügyeletére létrehozott rendszer a helyi önkormányzat elvének elismerésén alapul, éppen ezért a felügyelet attól függően változik, hogy az az önkormányzati hatáskörök területére vagy az állam által a helyi hatóságokra ruházott hatáskörökre vonatkozik. Ugyanis előbbi esetben csak törvényességi, míg utóbbi esetben célszerűségi felügyeletről is szó lehet.[349]

Az önkormányzati feladat-és hatáskörök tekintetében a felügyeleti szervek csupán ara jogosultak, hogy felhívják az önkormányzat figyelmét valamely aktusok alkotmány-vagy jogellenes voltára és a hiba orvoslását célzó megoldást javasoljanak. Ha az érintett ennek nem tesz eleget, úgy a felügyeleti hatóság a kormánytól kéri az ügy Alkotmánybíróság elé terjesztését. Ennél fogva a felügyeletet ellátó szervnek nem áll jogában megsemmisíteni,

---

[345] Ludmila Malikova, Frédéric Delaneuville: L'autonime locale en Slovaquie. http://www.olaeurope.com/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_fr/mono_slovaquie_fr_2009.pdf&t=1502359037&hash=201278ecb41f89a0f65d07f51b1c0d0e (2017. 08. 09.) 32. o.

[346] Ludmila Malikova, Frédéric Delaneuville: i. m. 33. o.

[347] Vö. Szamel Katalin – Balázs István – Gajduschek György – Koi Gyula (Szerk.): Az Európai Unió... 799. o.

[348] Guillaume Protière: Le pouvoir local en Slovénie. http://www.olaeurope.com/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_fr/mono_slovenie_fr_2012.pdf&t=1502359037&hash=9f7460a85a03d19f3b071ac9b99525d5 (2017. 08. 09.) 10. o.

[349] Stane Vlaj: Local self-government in the Republic of Slovenia. http://www.olaeurope.com/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_en/mono_slovenie_en_2010.pdf&t=1502359037&hash=02054f5e9cdb7b8240498586aecdbecb (2017. 08. 09.) 28. o.

módosítani vagy pótolni az önkormányzati döntést. Ezt általánosak kötelező aktusok esetében az Alkotmánybíróság, egyedi aktusok esetében pedig a közigazgatási bíróság teheti csak meg.[350]

Átruházott hatáskörgyakorlás esetében a felügyeleti szervek illetékesek az önkormányzati aktusok ellen benyújtott panaszok elbírálására, valamint a célszerűségi szempontok teljesülése érdekében a felügyeleti szervek rendeletek útján instrukciókat adhatnak az önkormányzatok számára az átruházott hatáskörökben megvalósítandó feladatok és egyéb intézkedések kötelező végrehajtására. Ha az érintett nem teljesíti a rendeletben foglaltakat, a felügyeleti hatóság javaslatot tesz a kormánynak a hatáskörök átruházásának visszavonására vonatkozó eljárás megindításáról. Az önkormányzat a felügyeleti szerv döntését bíróság előtt támadhatja meg.[351]

4.3.5. Románia

Romániában az igazgatás jelenleg kétszintű, helyi és megyei. A helyi igazgatás egységei integráltak, a megye szintjén prefektus és önkormányzat egyaránt működik.[352]

A Kormány minden megyébe és Bukarest municípiumba prefektust nevez ki, aki a Kormány helyi szintű képviselője.[353] Legfőbb feladata a helyi és nemzeti érdekek közötti szerves kapcsolat biztosítása, a decentralizált közszolgáltatások és szervek összehangolása, valamint kontrolljellegű szerepe van abban, hogy a helyi önkormányzatok miként alkalmazzák a jogot.[354]

Az alkotmányos rendelkezések között fokozott hangsúlyt kap azon bekezdés, amely kimondja, hogy a prefektus és a helyi közigazgatási hatóságok (helyi tanácsok, polgármester, megyei tanácsok) között nincs alá-fölérendeltségi viszony. Ugyanakkor a törvény lehetővé teszi a prefektus számára, hogy közigazgatási bíró előtt támadja meg az általa jogellenesnek vélt önkormányzati aktust, s ez a döntés végrehajtásának felfüggesztését eredményezi.[355]

---

[350] Stane Vlaj: i. m. 29. o.
[351] Stane Vlaj: i. m. 30. o.
[352] Szamel Katalin – Balázs István – Gajduschek György – Koi Gyula (Szerk.): Az Európai Unió... 824. o.
[353] Románia Alkotmánya 123.§ (1) (2) bek.
[354] Emil Balan, Troanta Rebeles Teodor Dragos: Local self-government in Romania. http://www.olaeurope.com/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_en/mono_roumanie_en_2011.pdf&t=1502359037&hash=44a5f22605ab28bd5d555d1953f1cec1 (2017. 08. 09.) 8. o.
[355] Gabriela Condurache: Le pouvoir local en Roumanie. http://www.olaeurope.com/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_fr/mono_roumanie_fr_2013.pdf&t=1502372971&hash=1cec5ee3753e29b0b64664f44b7ba310 (2017. 08. 09.) 57. o. valamint Románia Alkotmány 123. § (4) (5) bek.

Az alkotmányban történő elismerésen túl a prefektus intézmény törvényi szabályozása sem váratott magára, a prefektus jogállásáról szóló 2004. évi 340-es törvénnyel részletesen meghatározták a prefektusi tevékenység végzésének elveit, feladatköreit, amelyek között szerepel a megyei tanács, a helyi tanács és polgármester közigazgatási jogi aktusainak törvényességi ellenőrzése is.[356]

4.3.6. Észtország

A helyi önkormányzatok egységei a kerületek és a városok. Ezenkívül az alkotmány szerint más területi egységek (régiók) is kialakíthatók. A múltban a balti államokat illetően a tengeri kereskedelem és a szárazföldi kereskedés miatt nagy volt a városok jelentősége. A helyi önkormányzatok kialakításakor főleg német mintát követtek, de megfigyelhető az orosz hatás is.[357]

Az Alkotmány 160. §-ának megfelelően a helyi önkormányzatok felügyelete három szerv között oszlik meg: a megyei kormányzók (maavanemad), az Állami Számvevőszék (Riigikontroll) et az igazságügyi kancellár (õiguskantsler) között.[358]

A megyei kormányzók törvényességi felügyeletet gyakorolnak a helyi önkormányzatok egyedi ügyben hozott döntései felett. Amennyiben a kormányzó törvénysértést észlel, úgy 15 napos határidővel felhívja az érintettet annak megszüntetésére. A felhívás figyelmen kívül hagyása esetén a kormányzó a közigazgatási bírósághoz fordulhat.[359]

Az igazságügyi kancellár ellenőrzi a helyi önkormányzatok normatív aktusainak alkotmány-és jogszerűségét mint ahogyan azt az alkotmány 139. §-ának 1/C. bekezdése is rögzíti. Annak érdekében, hogy a kancellár megfelelően végezhesse a feladatát, az önkormányzatok kötelesek megküldeni számára minden általuk elfogadott normatív határozatot. Törvénysértés vélelmezésekor a kancellár felhívással él, ennek eredménytelensége esetén pedig bíróságtól kérheti az egész döntés vagy annak jogsértéssel érintett rendelkezése megsemmisítését. Mindemellett a 2004. január elsejei törvénymódosítás óta a kancellár tölti be az ombudsman szerepét is, amelynek értelmében fogadja és elbírálja

[356] Gabriela Condurache: i. m. 57. o.
[357] Szamel Katalin – Balázs István – Gajduschek György – Koi Gyula (Szerk.): Az Európai Unió... 876. o.
[358] Vallo Olle, Rodolphe Laffranque: L'autonomie locale en Estonie. http://www.olaeurope.com/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_fr/mono_estonie_fr_2010.pdf&t=1502372971&hash=993f4775d832484a87753e11a9c47827 (2017. 08. 09.) 31. o.
[359] Vallo Olle, Rodolphe Laffranque: i. m. 32. o.

azon személyektől érkező panaszokat, akiknek alapvető jogát valamely önkormányzati döntés megsértette.[360]

[360] Vallo Olle, Rodolphe Laffranque: i. m. 33-34. o.

V. A prefektus törvényességi felügyeleti jogköre a francia önkormányzati rendszerben

A központi állam területi képviseletének ellátását Európában két modell szerint szervezik. A francia típusú prefektusi modell, amelyben a prefektus általános hatáskörrel képviseli a központi kormányt. E modellhez tartozik a magyar kormánymegbízott is.

A francia közigazgatás a világ nagy közigazgatási rendszereinek egyik modellképző eleme, ezért fejlődésének trendjei, eredményei kihatással lehetnek a világ közigazgatásának fejlődésére, illetve a közigazgatás-tudományra egyaránt.[361] Franciaország a helyi önkormányzás dél-európai modelljének mintaalkotó állama. Ez a szisztéma valósul meg többek között Olaszországban, Spanyolországban, Portugáliában, Görögországban, a Benelux-államokban és Romániában is.

Az önkormányzatok intézkedései a prefektushoz való megküldéskor egyúttal végrehajthatóvá is válnak, vagyis a törvényességi ellenőrzés nem jár a döntés végrehajtásának elhúzódásával. Továbbá a prefektus ellenőrzését kizárólag törvényességi szempontból végezheti, azaz figyelmen kívül kell hagynia a célszerűségi szempontokat. Végezetül a szabályozás lényegi eleme, hogy a prefektus nem rendelkezik intézkedési hatáskörrel. Tehát abban az esetben, ha törvénysértőnek talál valamely önkormányzati aktust, akkor kezdeményezheti a kibocsátó önkormányzatnál annak módosítását vagy visszavonását, illetőleg közigazgatási bírósághoz fordulhat. A törvénysértő jelleg kimondása és az aktus megsemmisítése a közigazgatási ügyekben eljáró bírói fórumok kompetenciájába tartozik. E bírói fórumok a következők: a közigazgatási bíróságok, a közigazgatási fellebbviteli bíróság és az Államtanács.[362]

5.1. Állami kontroll a helyi-területi közösségek felett

A prefektus törvényességi ellenőrzési jogköre az Alkotmány 72. cikkelyének (6) bekezdésén nyugszik: „a Köztársaság helyi önkormányzataiban az állam képviselője, aki ugyanakkor a kormány tagjait is képviseli, felel a nemzeti érdekek védelméért, a közigazgatás ellenőrzéséért, valamint a törvények tiszteletben tartásáért."[363] Közvetlenül az után mondja ki

[361] Balázs István: A francia helyi önkormányzati rendszer átalakulása napjainkban. Állam- és Jogtudomány. LVII. évfolyam 6. szám 2016. 16. o.

[362] Bencsik András: A francia önkormányzati rendszer. In.: Fábián Adrián (Szerk.): Válogatott európai önkormányzati modellek. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2012. 67-68. o.

[363] Az AlkotmányXII. fejezet, 72. cikkelye szerint Franciaországban „collectivités territoriales"-nak, azaz „területi közösségek"-nek nevezik a fogalmaink szerinti helyi önkormányzatokat. Ugyanakkor a szakirodalomban gyakran alkalmazzák a „collectivités locales" (helyi közösségek) kifejezést a települési

ezt az alkotmány, hogy ugyanezen szakasz (3) bekezdése deklarálja a helyi közösségek szabad közigazgatásának elvét.[364] E jogalkotói szándék pedig érzékelteti azon lényegi kapcsolatot a két alkotmányos alapelv között, amely jelzi egy decentralizált szervezet létjogosultságát az oszthatatlan és egységes államon belül.

Néhány szerző[365] a decentralizáció és a felügyelet fogalmát egymástól elválaszthatatlannak ítéli, mivel egy egységes államban a központi feladat-és hatáskörök szétosztása nem lehetséges felügyelet nélkül, míg a felügyelet végső értelmet a decentralizációval való viszonyban nyer. Ezen – Alkotmánytanács (Conseil Constitutionnel) által - is megerősített összefüggés a decentralizált közösség autonómiája és az állami kontroll szükségessége között azt jelenti, hogy a helyi önkormányzatok szabad igazgatási jogköre a közigazgatási ellenőrzés területén kizárólag az állam előjogaira tekintettel határozható meg és gyakorolható.[366]

Eme alkotmányos elv megtartása mind a jogalkotóra, mind a közigazgatási hatóságokra nézve kötelező és a következőket jelenti. A helyi közösségek jogi személyiséggel és közigazgatási autonómiával rendelkeznek, amely kiterjed a szervezeti, feladat-és hatásköri, döntéshozatali és pénzügyi függetlenségre egyaránt. Mindazonáltal e függetlenség nem veszélyeztetheti az állam egységét, így a helyi önkormányzatok felett is érvényesül az állami kontroll elve, amelynek keretében megakadályozhatók illetve szankcionálhatók a helyi önkormányzatok oldalán felmerülő jogsértések.

A központi hatalom által gyakorolt kontroll mind tartalmában, mind kiterjedtségében eltérő aszerint, hogy az a dekoncentrált állami szervek (prefektus, alprefektus), avagy a decentralizált helyi közösségek felett érvényesül. A dekoncentrált szervek hierarchikus viszonyban állnak a központtal, az érintett miniszternek irányítása alatt működnek, aki a személyi jogállásukra (áthelyezhetők) és a tevékenységükre (célszerűségi felügyelet, döntési jog elvonása, hatáskörgyakorlás felfüggesztése) is meghatározó befolyással bír. Az állam által gyakorolt kontroll másik aspektusa a helyi közösségek szervei és működése felett érvényesülő közigazgatási felügyelet. Ennek értelmében a helyi önkormányzatok képviselő-testületei és

---

önkormányzatokra (communes, villes) leszűkítve a „collectivités territoriales” értelmezését a területi önkormányzatokra (départements, régions). Ld. Balázs István: i.m. 19. o. 16. sz. lábjegyzet

[364] A 2003. április 28-i alkotmánymódosítás megerősítette ezt az elvet, a régiót mint helyi közösséget alkotmányos rangra emelte és létrehozta a „tengerentúli közösségek” (les collectivités d’outre-mer) kategóriáját a „tengerentúli területek” (les territoires d’outre-mer) elnevezés megszüntetésével. A helyi közösségek között is különleges jogállással bír : Párizs, a párizsi régió (Île-de-France), Lyon, Marseille a népessége szemponjtából, míg földrajzi és kulturális szempontból a tengerentúli tartományok és Korzika. LLd. erről bővebben : Philippe Foillard : Droit Administratif. Brüsszel. 2015. 69-92.o.

[365] Ilyenek például Rolland Maspétion, Pierre Laroque

[366] Mustapha El Amrani : Le contrôle de légalité du Préfet sur les actes des collectivités locales : quelle efficacité ? forrás: www.ena.fr. (letöltés ideje: 2017. 02. 14.) 3. o.

döntései állami felügyelet alatt állnak, amely megoszlik a prefektus (préfet) és a közigazgatási ügyekben eljáró bírói fórumok (juridictions administrative) között.[367]

A megyei prefektus szerepköre összetett. Alapvetően négy szegmensét tudjuk megkülönböztetni az Alkotmány 72. cikkelye alapján:

- Az állam képviselője: megyei szinten a prefektus testesíti meg az államot, biztosítja az állam jogi képviseletét, szerződéseket ír alá az állam nevében;
- A kormány képviselője: Ebben tulajdonképpen a prefektus szerepének politika jellege nyilvánul meg. Közvetíti a megye és az állam között, érdekartikulációs feladatai keretében;
- a közigazgatás általános szerve: olyan területeken, mint a közbiztonság és a helyhatóságok feletti törvényességi kontroll;
- az állami közszolgáltatások vezetője a megyében.[368]

5.1.1. A régióprefektus és a megyei prefektus kapcsolatának változása

A 2004. április 29-i 2004-374. sz. (kormány)rendeletet módosító 2010. február 16-i 2010-146. sz. rendelet egységes szövegbe foglalta a prefektusokra (megyei és régió) és a dekoncentrált állami szolgáltatások megszervezésére vonatkozó szabályozást,[369] amellyel alapvető változást hozott a prefektusok közötti viszonyban is egyfajta hierarchiát megállapítva közöttük.[370] Eszerint a régióprefektus bizonyos hatalmat, rendelkezési jogot gyakorol a megyei prefektusok felett. Ezzel kapcsolatban jegyzi meg *Jean-Marie Pontier,* hogy a francia „autorité" („hatalom" és „hatóság") kifejezéseknek, bármennyire is elterjedtek a közjogban, nincs egyértelmű jelentéstartalma. Beszélhetünk ugyanis közigazgatási hatóságokról, amelyek egyike a prefektus, de beszélhetünk hatalomról és hatóságról abban az értelemben is, amelyet valaki személyi vagy hivatali minőségében gyakorol egy másik személy felett. Továbbá a hatalomgyakorlás alapja is kettős, adódhat egyfelől a hatalmat gyakorló személy személyi körülményeiből (avoir de l'autorité), másfelől jogi normákból, előírásokból (avoir autorité) egyaránt.[371]

[367] Yves Gaudemet: Droit administratif. Issy-les-Moulineaux 2015. 251-252.o.
[368] Jean Waline: Droit administratif. Paris 2010. 81-86. o.
[369] Jean Waline: i.m. Paris 2010. 79.o. a szabályozás változásairól ld. még: Francis Chauvin: La nouvelle administration régionale de l'État. In: AJDA n° 15/2010. 825-830.o.
[370] Ezt megelőzően jogszabály soha nem különböztette meg ily módon a prefektusokat. Ld. erről: Maurice Hauriou: Précis de droit administratif et de droit public. Douzième édition. Sirey. 1933. Réédition présentée par Pierre Delvolvé-Franck Moderne. Paris 2002. 169.o., Charles Debbasch : Institutions et droits administratifs. Tome 1 Les structures administratives. 1999. 306-308.o.
[371] Jean-Marie Pontier: Le nouveau préfet. In: AJDA n° 15/2010. 821-822.o.

A régióprefektus hatásköreit rendeleti felhatalmazás alapján gyakorolja az állami tevékenység koherenciájának régiós szinten történő garanciájaként. Ennek érdekében utasítási joga van a megyei prefektus döntéseinek tartalmát illetően, továbbá prefektusi rendelettel (arrêté) meghatározott időre elvonhatja a megyei prefektus hatásköreinek egészét vagy egy részét koordinációs célok megvalósítása okán. Ekkor a megyei prefektus helyett és nevében maga hozza meg a szükséges intézkedéseket. E hatáskörei nem átruházhatók. [art. 2 al. 1. du décret de 16 février 2010]. Egyébiránt a megyei prefektusok továbbra is általános joghatósággal rendelkeznek bizonyos területeken, beleértve a biztonságot, a közrendet, a külföldiek jogát, valamint a helyhatóságok felett törvényességi ellenőrzési/felügyeleti jogkört.

5.2. A prefektus törvényességi felügyeleti jogköre

A prefektus által lefolytatható törvényességi felügyeleti eljárás menetét a helyi és regionális önkormányzatok általános törvénykönyve szabályozza részletesen.

A decentralizációs-dekoncentrációs hullámot megelőzően a francia közigazgatásban az ún. contrôle de tutelle, azaz a felügyeleti ellenőrzés elve élt, amely egy *a priori* felügyeletet jelentett az önkormányzatok felett. Ennek megfelelően az önkormányzati döntések csak az elfogadásukat követő 15 napon belül lépnek hatályba a felettes szerv jóváhagyását követően. Ez az időtartam biztosította a prefektus számára, hogy saját hatáskörben megsemmisítse azokat az aktusokat, amelyeket törvénysértőnek vagy célszerűtlennek ítélt. E hatáskörgyakorlást meglehetősen negatív tapasztalatok övezték, hiszen jelentős mértékben lelassította az önkormányzati döntéshozatalt: „az önkormányzatok egy olyan előzetes és nagyon széleskörű felügyelet, valamint pénzügyi ellenőrzés alatt álltak, amely késleltetett minden döntéshozatalt, a vállalkozások megkezdését, ráadásul az esetek nagy többségében tilalommal végződött.” Mitterand szerint a helyi entitások igazi autonómiáját az előzetes felügyeleti jogkör eltörlése, valamint az állam és a helyi közösségek közötti pénzeszközök felosztása jelenti.[372]

A reform egyik első lépése a Mauroy-kormány döntése, amely már nem a prefektust tette meg a megye végrehajtó hatóságává. E funkciót - az 1982. évi március 2-i törvény értelmében (a továbbiakban: Deferre-törvény) - a helyi közösség által választott

[372] Le contrôle administratif sur les collectivités locales. http://www.cours-de-droit.net/le-controle-administratif-sur-les-collectivites-locales-a121604258 (letöltés ideje: 2017. 02. 09.)

képviselőtanács tölti be.[373] Említett törvény egyébként Deferre-törvény néven vonult be a köztudatba, kezdeményezője Gaston Deferre belügyminiszter után.

A Deferre-törvény következményeként ugyanezen év májusában kiadott rendelet újra meghatározta a prefektus hatásköreit és egyébként átkeresztelte az intézményt is köztársasági megbízottra, de mivel e szóhasználat nem ívódott be a köztudatba, 1988-tól újra prefektusnak nevezték az állam képviselőjét a megyében.[374] Az 1982-es törvény alapvetően a helyi közösségek jogainak és szabadságainak kiszélesítésére törekedett, így egyik szignifikáns újítása volt, hogy eltörölte a prefektus korábbi előzetes felügyeleti jogkörét, azaz megszűnt a Napóleon által kialakított általános prefektusi felügyelet, és létrehozott egy új hármas funkcióval bíró kontrollmechanizmust.

Egyrészt az *a priori* felügyeletet felváltotta az *a posteriori* felügyelet, amely kizárólag az aktusok jogerőssé válását követően gyakorolható, azaz a prefektusi döntés nem feltétele a végrehajtásnak, csupán az aktus prefektushoz történő továbbítása. Mindazonáltal az Alkotmánytanács kimondta, hogy a jogalkotó bármikor meghatározhat a jelenleginél szigorúbb felügyeleti szabályokat, amennyiben azok nem vezetnek az alkotmányban rögzített garanciákat megsértéséhez.[375]

Másrészt a felügyelet kizárólag törvényességi szempontok alapján történik. A prefektus – a helyi közösségek szabad közigazgatása elvének megfelelően[376]- nem vizsgálhatja az önkormányzati döntéseket célszerűségi aspektusból, csak és kizárólag azt ellenőrizheti, hogy megfelelnek-e a jogszabályoknak. Az Alkotmánytanács szerint a kontroll e módja elégséges az állampolgárok védelmének biztosításához.[377] Ámde az 1986. évi január 9-i törvény alapján a prefektus kivételesen célszerűségi vizsgálódást is folytathat nemzetbiztonsági okokból és közvetlenül az Államtanácshoz (Conseil d'État) fordulva kérheti a vitatott aktus megsemmisítését.

Harmadrészt kiemelendő a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságok szerepe, ugyanis jogszabálysértés esetén a prefektus nem semmisítheti meg a döntést saját hatáskörben, hanem kezdeményezheti az illetékességgel rendelkező közigazgatási bíróság eljárását. Tehát egyedül a közigazgatási bíróságok kompetensek a döntések megsemmisítését illetően.

---

[373] Les pouvoirs du préfet et leurs évolutions. http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/pouvoirs-du-prefet-leurs-evolutions.html (letöltés ideje: 2017. 02. 09.)

[374] François Dreyfus – François d'Arcy: i. m. 203. o.

[375] Décision n° 92-316 DC du 20 janvier 1993

[376] Az francia Alkotmány 72. §-a 3 bekezdése értelmében a települési önkormányzatok a törvény keretei között az általuk választott testületek útján szabadon igazgatnak, és rendeletalkotási jogkörrel rendelkeznek hatásköreik gyakorlása érdekében.

[377] alinéa 5 du décision n° 137 DC du 25 février 1982

Emellett a Deferre-törvény egységesítette az ellenőrzést miden helyi önkormányzat vonatkozásában. A megyei önkormányzatok tehát megszabadulva a két évszázados prefektusi gyámkodástól, önálló területi önkormányzatokként működhettek immáron, de a régiók mellett. A helyi önkormányzatoknak ez az egymásra épülő hálózata a szubszidiaritás elvét követve látja el a helyi közügyek összességét együttműködve, de egyben konkurálva is egymással.[378] A törvényességi felügyeletet és a prefektus azon feladatát, hogy ezt biztosítsa, a 2003-as alkotmánymódosítás is megerősítette.

5.3. A prefektus törvényességi felügyeleti eljárása

5.3.1. Az eljárás tárgya

A települési, a területi illetve a regionális önkormányzatok aktusai teljes joggal végrehajthatók, mihelyt azokat a helyben szokásos módon kihirdették és –ha szükséges- továbbították a kormány területi képviseletét ellátó dekoncentrált államigazgatási szerv (a prefektus) felé, utóbbi véleményének bevárása nélkül. A döntés kihirdetése történhet hagyományos papír alapú formában és elektronikus úton is az állampolgárok ingyenes és korlátlan hozzáférésének biztosításával. [Article L2131-1 du code général des collectivités territoriales, a továbbiakban: CGCT]

A törvényességi kontroll azonban nem generális jellegű. A helyi és regionális önkormányzatok általános törvénykönyve minden önkormányzattípus vonatkozásában felsorolja azon aktusokat, amelyek törvényességi felügyeleti eljárás tárgyát képezik.[379] Ilyenek példának okáért:

- a települési, megyei és regionális testületek és a delegáltjaik által hozott döntések (kivéve pl. az úthasználati és parkolási díj megállapításával kapcsolatos ügyek)
- a rendészeti hatalomgyakorlás körében hozott az egyedi és normatív döntések
- a közbeszerzésekkel, a kölcsönfelvételekkel, az építési engedélyekkel, földhasználati engedélyezésekkel kapcsolatos ügyekben hozott döntések

A felsorolásban nem szereplő aktusok a prefektushoz való megküldés nélkül, kihirdetésüket követően jogerőssé válnak.

A helyi és regionális önkormányzatok általános törvénykönyve meghatározza azon aktusok halmazát is, amelyek tekintetében kizárt a törvényességi felügyeleti eljárás: „ahogyan

[378] Balázs István: A francia helyi önkormányzati rendszer… 25. o.
[379] art. L.2131-2 a települési, art. L.3131-2 a megyei, art. L.4141-2 a regionális önkormányzatokra vonatkozik

a helyi önkormányzatok állam nevében hozott aktusai, úgy a magánjoghoz tartozó aktusok sem képezhetik a törvényességi felügyelet tárgyát:"[380]

A prefektus – törvényi felhatalmazás alapján- bármikor kérheti az önkormányzatot, hogy egy, a törvény által továbbítani nem kötelező aktust felülvizsgálat céljából megküldjenek neki. [l'article L 2131-3 du CGCT] Ezzel kapcsolatosan jegyzi meg *Jean-Francois Brisson*, hogy e szabály tulajdonképpen lehetőséget ad a prefektusnak arra, hogy a törvényben meghatározott megküldendő aktusok listáját kibővítse a helyi szükségleteknek megfelelően. Azaz a törvényességi felügyelet hatókörének helyi sajátosságokhoz történő igazításával hatékonyabbá teheti a működést.[381]

Az olyan aktusok irányában, amelyek nem szerepelnek a törvényi enumerációban, csak akkor érvényesül a felügyelet, ha azokról a prefektus (vagy a kerületekben az alprefektus)[382] értesül. Ez az információszerzés többféle módon történhet:

- továbbítási kötelezettség hiánya ellenére a helyhatóság által küldött aktus útján,
- ha az aktus valakinek a jogát vagy jogos érdekét sérti, e személy kérelmére,
- ha a prefektus bármely más módon például harmadik személy által szerez tudomást valószínűsíthetően jogsértő aktusról.[383]

5.3.2. A prefektushoz történő továbbítás módjai

A döntések továbbításáért a polgármester tartozik felelősséggel, a döntést teljes egészében, minden mellékletével együtt kell megküldeni a prefektusnak. Amennyiben az aktus egy önkormányzati szerződés megkötéséhez szükséges, vagy azt bizonyítja, úgy a szerződést is mellékelni szükséges.

A felügyelet alá tartozó aktus megküldésének elmaradása hatáskörtúllépés miatt az aktus semmiségének a kimondásához vezethet. A továbbítás hiánya emellett megakadályozza, hogy az aktus a törvényben előírtak szerint végrehajtható legyen. Ezzel kapcsolatosan mondta ki az Államtanács egy ügyben, hogy azon aktus, amelyben a képviselő-testület az alpolgármesterre ruházza a kempingek létrehozása engedélyezési jogát, nem lép hatályba, ha

[380] art. L.2131-4 a települési, art. L.3131-5 a megyei, art. L.4141-5 2 a regionális önkormányzatokra vonatkozik
[381] Jean-Francois Brisson: Le contrôle de légalité dans la loi du 13 août 2004 – À la recherche des illusions perdues. In: AJDA 2005. 129.o.
[382] Franciaország európai területe 22 régióra (région) oszlik, amelyek alá 2-8 megye (département) tartozik. A megyék 342 kerületre (arrondissement) tagolódnak.
[383] Rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux. http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Rapport_CL_2007-2009-_v3-1.pdf (letöltés ideje: 2017. 02. 20.) 8. o.

nem kerül megküldésre a prefektusnak az engedély aláírását megelőzően. Ugyanakkor az Államtanács egy másik ügy kapcsán rögzítette, hogy még ebben az esetben sincs helye egy már működő piac engedélyének a bevonására. Ugyancsak az Államtanács mondta ki elvi éllel egy prefektusi megkeresésre adott véleményében, hogy azon aktus megküldésének az elmaradása, amely egy szerződés megkötését engedélyezi az önkormányzat számára, a szerződés érvénytelenségéhez vezet.[384]

Amint beérkezik az aktus, a prefektus erről egy átvételi elismervényt bocsát ki, amely azonban nem teszi végrehajthatóvá az aktust, de bizonyítékként felhasználható. Az egyedi aktusok megküldésére a törvény 15 napos határidőt állapít meg, amely azonban csupán jelzésértékű és meg nem tartása nem szankcionálandó. [l'article L 2131-1 du CGCT]

5.3.3. A prefektus hatáskörei

Az 1982-es Deferre-törvény a jogszabályba ütköző aktusok szankcionálását a prefektus hatásköréből bírói jogkörbe utalta. Annak ellenére azonban, hogy a jogvitában a bíró az úr, szükséges leszögezni, hogy az eljárás kezdeményezése (még mindig) a prefektus kezében van, aki e helyett inkább a megelőző eljárásokat részesíti előnyben.[385]

A helyi és regionális önkormányzatok általános törvénykönyve L2131-6 szakaszában szabályozottaknak megfelelően a prefektusnak a kézhezvételt követő két hónap áll rendelkezésére, hogy törvényességi szempontból ellenőrizze a továbbított döntést. Ez a kontroll kiterjed az anyagi és alaki szabályok tiszteletben tartásának vizsgálatára, valamint a hatásköri visszaélések, továbbá a ténybeli és jogi hibák feltárására is.[386] A határidő elteltével a prefektus nem fordulhat a közigazgatási bírósághoz. A törvényben meghatározott két hónap arra szolgál, hogy egyfajta párbeszéd induljon meg a prefektus és az érintett önkormányzat között az ügy megoldása és a peres út elkerülése érdekében.[387] Ezen időintervallumban több eljárási cselekményre is sor kerülhet. Ilyenek a hiánypótlás és a törvényességi felhívás.

5.3.3.1. Hiánypótlás

Hiánypótoltatás esetén a prefektus olyan kiegészítő dokumentumok megküldését kéri, amelyek elengedhetetlenek az aktust érdemi vizsgálatához. Hiánypótlási kérelem esetén az

[384] CE 25 juillet 2008., CE 27 avril 1987., CE avis cont. 10 juin 1996, Préfet de la Côte-d'Or
[385] Mustapha El Amrani: i. m. 14. o.
[386] Le contrôle de l'égalité des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux. http://www.gers.gouv.fr/content/download/4541/28520/file/Fiche%20contr%C3%B4le%20de%20l%C3%A9galit%C3%A9%20et%20conseils.pdf (letöltés ideje: 2017. 02. 14.) 2. o.
[387][387] Mustapha El Amrani: i. m. 15. o.

eredeti két hónapos határidő megszakad, és a kért adatok kézhezvételétől vagy a kérelem visszautasításáról való tudomásszerzéstől számítva újraindul.[388] Az Alkotmánytanács 137. számú, 1982. évi február 25-i döntésének megfelelően lehetővé kell tenni az állam képviselője számára, hogy rendelkezzék minden olyan irattal és információval, amely az aktusok jogszerűsének vizsgálatához szükséges, abban az időpontban, amikor azok a végrehajthatóvá válnak. E rendelkezéssel összhangban az Államtanács (Conseil d'État) elismerte a prefektus hiánypótoltatási jogkörét.[389]

5.3.3.2 Törvényességi felhívás (recours gracieux)

Ha a dokumentumok rendelkezésre állnak, vagy a hiánypótlás nyomán beérkeznek és a prefektus jogszabálysértést észlel, úgy felhívhatja az érintettet annak megszüntetésére. Ez a hazai jogi szabályozásban is ismert törvényességi felhíváshoz hasonló eszköz az ún. *recours gracieux* intézménye, amely az ügy peren kívüli megoldását szolgálja. E szakasz azért is kiemelt fontosságú, mert tulajdonképpen meghatározza a további ügymenetet. Hiszen, ha az érintett önkormányzat eleget tesz a felhívásban foglaltaknak, akkor a törvényességi felügyeleti eljárás a végére ér.

A felhívás megküldése írásos formában történik az érintett önkormányzat végrehajtó szerve (település esetén a polgármester) számára, akkor is, ha a döntés más szerv hozta átruházott hatáskörben. A prefektus e jogkörét kiadmányozhatja az alprefektusa számára, ugyanis sem az Alkotmány, sem az 1982. évi törvény nem tartalmaz erre nézve tiltó szabályt, míg a bírósághoz fordulás joga át nem ruházható hatáskörbe tartozik. A prefektus (de rendszerint az alprefektus) felhívja az érintett figyelmét a jogsértés megszüntetésére, az aktus módosításával vagy visszavonásával. [art. L. 2131-6 du CGCT]

A prefektus – az érintett kérelmére - vizsgálódásának eredményéről egy ideiglenes igazolást (attestation provisoire de non-recours) adhat ki, arról, hogy jogsértést nem tapasztalt, ezért nem fordul a közigazgatási bírósághoz. Ez csupán informatívértékű, nem szükséges a döntés hatályba lépéséhez és nem köti a prefektus, vagyis új körülmények felmerülése esetén vizsgálódhat és megváltoztathatja a korábban kialakított véleményét.[390] A felhívás eredménytelensége esetén, vagyis, ha az érintett – akár hallgatólagosan – nem tett eleget a

[388] En quoi consiste le controle de l'égalité. http://www.weka.fr/administration-locale/dossier-pratique/pratique-de-la-direction-generale-des-services-en-mairie-dt39/en-quoi-consiste-le-controle-de-legalite-2511/ (letöltés ideje: 2017.02.16.) és R.2131-7 du CGCT.
[389] CE, 13 janvier 1988 n° 68166 „Mutuelle générale des personnels des collectivités locales et de leurs établissements", Receuil Lebon
[390] Vö. Charles Debbasch-Frédéric Colin: Droit administratif. Économica. Paris 2010. 231.o.

felhívásban foglaltaknak, a prefektus a közigazgatási bírósághoz fordul, és kéri a jogszabálysértő aktus megsemmisítését.

5.3.3.3 A közigazgatási bírósági eljárás[391]

A prefektus a bírósághoz fordulásról haladéktalanul értesíti az érintett önkormányzatot, valamint közöl minden részletet a vélelmezett jogsértéssel összefüggésben. [l'article Article L2131-6 du CGCT] A Közigazgatási perrendtartás (Code de justice administrative) R. 421-2 szakasza szerint jogszabály eltérő rendelkezése hiányában a közigazgatási hatóság két hónapos időtartamra kiterjedő hallgatása valamely kérelemmel szemben, hallgatólagos visszautasításnak tekintendő.

A joggyakorlat nyomán elfogadásra került a bírósághoz fordulás határideje kettős meghosszabbításának a lehetősége a hiánypótlási és a törvényességi felhívási kérelmek kumulálása okán.[392] A joggyakorlat tehát különös jelentőséget tulajdonít a peres eljárást megelőző, a prefektus és a helyi önkormányzat közötti párbeszédnek.[393]

A Deferre-törvény (3) bekezdése kimondja, hogy az állam képviselője a megyében (a prefektus) bírósághoz fordul, amennyiben az aktus jogsértő voltát vélelmezi. Mind a joggyakorlatban, mind a jogtudományban felmerült annak a kérdése, hogy vajon köteles-e a prefektus automatikusan továbbítani az aktusokat, amennyiben azok jogi hibában szenvednek.

A törvényhely teleologikus értelmezése oda vezetne, hogy a prefektus miden alkalommal, ha valamely aktus kapcsán jogsértés merül fel, köteles azt további vizsgálat nélkül a bírósághoz továbbítani. Ugyanakkor a törvényességi felügyelet joggyakorlatban megjelenő empirikus működése homlokegyenest ellentétes eredményre vezet. Tudniillik a gyakorlat volt az, amely szentesítette a prefektus monopolhelyzetét a bírósághoz fordulásról való döntés tekintetében. Néhány egyedi esetet követően, a Deferre-törvény hatályba lépése után, mind az alkotmányos, mind a közigazgatási joggyakorlat a prefektusi bírósághoz fordulás fakultatív jellege felé orientálódott. Egyébiránt az Alkotmánytanács a törvényhely alkotmányossági vizsgálataival kapcsolatos döntéseiben már a kezdetektől a „jog" kifejezést használta a „kötelezettség" helyett.[394] Az Államtanács egyik híres ügyében kimondta, „ha a a

[391] Ld.erről bővebben: Gelencsér Balázs Szabolcs (Szerk.): Összehasonlító és Európai Uniós közigazgatási jog. Közigazgatási jog IV. Pázmány Press, Budapest 2015. 86. oldaltól

[392] Ld. bővebben: CE 4 novembre 1996, n° 114956 „Département de la Dordogne", Receuil Lebon

[393] Rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux. http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Rapport_CL_2007-2009-_v3-1.pdf (letöltés ideje: 2017. 02. 20.) 9. o.

[394]Philippe Foillard: i.m. 118.o.

prefektus nem él a bírósághoz fordulás jogával, e döntése bíróság előtt nem támadható meg.[395] Ennek alapján az Államtanács megsemmisített egy közigazgatási bírósági döntést, azon az alapon, hogy a bíróság nem vette figyelembe, hogy a prefektus visszavonta a keresetét és eljárt az ügyben.[396]

Mindezek alátámasztják azt a korábban már említett tételt, miszerint a francia törvényességi felügyeleti szemlélet inkább a bírói út elkerülését, és egyéb, a prefektus és az érintett közötti extrajudiciális csatornák előtérbe helyezését preferálja.

5.3.3.3.4. Az önkormányzati döntés a bíróság (tribunal administratif) előtt

A felhívás eredménytelenségét követően a prefektus a közigazgatási bírósághoz fordul a jogsértő aktus orvoslása érdekében, illetve harmadik személy kérelmére, akinek jogát vagy jogos érdekét a döntés sérti. A bírósághoz fordulás joga nem csupán a prefektust illeti meg, hanem az olyan jogi vagy természetes személyeket egyaránt, akik sérelmet szenvedtek, vagy akiknek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti. [l'article L 2131-8 du CGCT]

A bírósági keresetnek nincs halasztó hatálya a döntés végrehajtására, így a prefektusnak külön kell kérni a végrehatás felfüggesztésének kimondását a bíróságtól, amennyiben úgy ítéli meg, hogy a jogsértés súlya ezt megkívánja. A felfüggesztés iránti kérelemnek két típusát különbözteti meg a francia szabályozás. Az első az ún. általános felfüggesztés iránti kérelem, amelyről a közigazgatási bíróság dönt, míg a második a sürgősségi felfüggesztés iránti kérelem, ha a jogsértés olyan súlyos, hogy alkotmányos alapjogok és szabadságok gyakorlását veszélyezteti. Ekkor a bíróság elnöke 48 órán belül dönt a kérelemről.[397]

Amennyiben a bíróság (tribunal administratif) nem ad helyt a prefektus keresetének, úgy az fellebbezhet a fellebbviteli közigazgatási bíróságnál (cour administrative d'appel). A CGCT szerint ez a fellebbezés a megsemmisítés iránti kérelem karakterét hordozza magán, ezért az eljárást fel kell függeszteni, hogy a belügyminiszternek keresettel fordulhasson az Államtanács felé. [art. L. 2132-6 du CGCT]

Ami a helyi önkormányzatokat törvényességi felügyeletéhez kapcsolódó jogerős bírósági ítéletek végrehajtását illeti, az Államtanács döntéseiben kimondta, hogy ha az érintett önkormányzat nem tesz eleget a jogerős bírósági ítéletben foglaltaknak, a prefektus

[395] CE 25 janvier 1991. Ld. erről : Mustapha El Amrani: i. m. 21.-22. o., Philippe Foillard : i.m. 118 .o.
[396] CE 16 juin 1989, n° 103661, préfet des Bouches-du-Rhône contre Commune de Belcodène, Receuil Lebon
[397] Charles Debbasch-Frédéric Colin: i.m. 232-233.o.

helyettesítheti a képviselő-testületet azon erőforrások és szervek kijelölésében vagy létrehozásában, amelyek lehetővé teszik az ítéletben foglaltak teljes körű végrehajtását.[398]

5.3.4. A helyi önkormányzatok szervei felett gyakorolt törvényességi felügyelet

A képviselő-testület működése felett gyakorolt felügyelet keretében az 1982-es reformot megelőzően az állam indokolt rendelettel feloszlathatta a testületet vagy megszüntethette a képviselői mandátumot, amennyiben azok nem gyakorolták törvényben meghatározott hatásköreiket. Az 1982-es törvény a települések testületének feloszlatási eljárásán nem változtatott, de a mandátum megszüntetését keretek közé szorította azzal, hogy az arra csak bírói ítélet nyomán kerülhet sor. Ugyanakkor a megyei és regionális testületeket feloszlatását minisztertanácsi rendelethez kötötte, méghozzá oly módon, hogy arról a lehető legrövidebb időn belül a parlamentet is tájékoztatni köteles.

Ami a polgármestert és helyetteseit (alpolgármester) illeti korábban a prefektus egy, míg a minisztertanács három hónapra felfüggeszthette a működésüket, a köztársasági elnök pedig rendeletével visszahívhatta őket. Az új törvény szerint kizárólag a minisztert függesztheti fel őket, egy hónapra. Jogállásukból pedig csak minisztertanácsi rendelettel mozdíthatók el, azt követően, hogy írásbeli magyarázatot adtak az elmozdítás alapjául szolgáló tényekre.[399] Tehát a korábbi egyszemélyes megszüntetési hatásköröket felváltotta a tanácsi határozat, a demokratikusabb döntés kialakítása érdekében, emellett az új törvény a védekezésre is jogot biztosít az érintett önkormányzati tisztviselőnek.

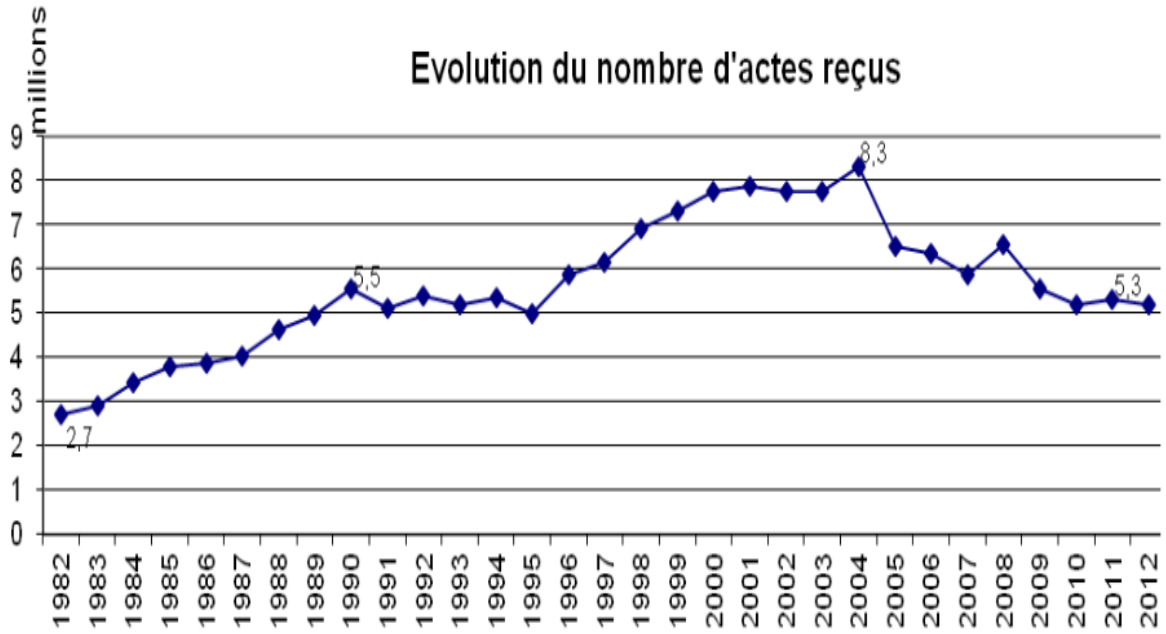
5.4. Kritikák ás megoldási javaslatok a prefektus felügyeleti tevékenységével kapcsolatban[400]

A törvényességi felügyelettel kapcsolatosan már 2003-tól[401] kezdődően jelentkeztek kritikák mind a gyakorlat, mind a jogtudomány oldaláról, amelyek nagy része a szervezet koherenciájának (prefektusok, alprefektusok közötti munkamegosztás), a személyzetnek, a jogi szakértelemnek a hiánya miatti "feladatok láncolatának korszerűsítését" sürgette. Azaz az eljárások bonyolultsága, a szerteágazó jogalkotói és jogalkalmazói intézkedések

[398] La responsabilité de l'État en matière de contrôle de légalité. In: AJDA 2009. 1547.o.
[399] Yves Gaudemet: i.m. 252.o.
[400] E rész a Tavaszi Szél elnevezésű doktorandusz konferencián 2017. április 1-jén Miskolcon elhangzott, szekciónyertes előadásom aktualizált változata.
[401] Rapport sur l'audit du contrôle de légalité, du contrôle budgétaire et du pouvoir de substitution, juillet 2003. 93.o.

következtében egyre inkább megnehezült a helyi aktusok törvényességi felügyeletének biztosítása a prefektúrákban, amelynek következtében egyre többen kérdőjelezték meg a jogintézmény hatékonyságát.

Az 1982. évi törvény jelentős változtatási ellenére a prefektusnak megküldendő aktusok száma folyamatosan emelkedett, olyannyira, hogy ez a szám 2004-re már a 8 milliót is meghaladta. A kormányzat következtetéseket levonva még ugyanebben az évben a a helyi szabadságok és felelősségekről szóló 2014. augusztus 13.-i törvénnyel (majd a jog egyszerűsítéséről szóló 2007. évi december 20-i törvényekkel) lecsökkentette a prefektusnak megküldendő aktusok számát. Így jelenleg nem tartoznak e körbe – az említetteken túl - a belső igazgatással (közlekedéssel, a parkolással, és a különböző urbanisztika tanúsítványokkal), illetőleg a szervezetek mindennapi működési tevékenységével, vezetésével és irányításával kapcsolatos döntések. A törvénymódosításoknak köszönhetően az aktusok száma 2005-től folyamatosan csökkent.[402]



[403]

Forrás: http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000012.pdf

Az aktusok számának redukálása a munkaterhet ugyan mérsékelte, ugyanakkor nem oldotta meg a szakértelem hiányából és a megyénként eltérő prefektusi gyakorlatból eredő

[402] Bár néhány, jellemzően kistelepülés még mindig küldött olyan aktusokat, amelyek nem tartoztak a kötelezően továbbítandó aktusok körébe, a statisztikában viszont ez az arány is feltüntetésre kerül.
[403] A diagram a prefektushoz beérkezett aktusok számának alakulását mutatja.

problémákat. Ennek orvoslása érdekében 2006-ban – belügyminisztérium javaslatára, a prefektusok bevonásával - sor került egy egységes törvényességi felügyeleti stratégia[404] kidolgozására azon aktusok tekintetében, ahol az állami és helyi érdek összeütközésbe kerülhetett, nevezetesen a közbeszerzések, a közrend, a társulások a környezetvédelem és a városfejlesztés területén. Erre főként azért volt szükség, mert egymástól eltérő gyakorlat alakult ki az egyes megyékben arra nézve, hogy a prefektusok inkább az állami vagy helyi érdeket helyezték előtérbe az e körbe tartozó aktusok felülvizsgálatakor.[405] Ezzel összefüggésben fogalmazódott meg az kritika, hogy a törvényességi felügyelet új stratégiája, amely elődlegesen a prioritással bíró aktusokra koncentrál, nem hordozza-e magában a jogbizonytalanságot[406] az egyéb aktusok tekintetében. Ámde a privilegizált aktusok körének a meghatározása hozzájárult a prefektusi ellenőrzési gyakorlat egységesítéséhez.

A törvényességi ellenőrzés modernizálásának folyamatában került sor a sikeresnek értékelhető ún. ACTE-program[407] kidolgozására, amely lehetővé teszi az aktusok elektronikus továbbítását, és amelynek segítségével az aktust érintő teljes ellenőrzési folyamat nyomon követhető.

A francia kormány 2007. július 11-én meghirdette a közpolitikák általános felülvizsgálatát célzó programját (a továbbiakban: RGPP[408]), amelynek fő célkitűzése volt az állami kiadások csökkentése az állami fellépés hatékonyságának és minőségének erősítésével egyidejűleg, az állampolgárok igényeihez igazítva.[409]

A közpolitikák modernizációjáért felelős tanács 2007. december 12. kijelentette, hogy „a közpolitikák helyi megvalósításának közös törvényi szintje a jövőben a regionális szint lesz.” Éppen ezért az RGPP egyik célkitűzése is a törvényességi felügyelet rendszerének racionalizálása és hatékonyabbá tétele volt. A törvényességi felügyelet céltudatos reformjának elvét, amely leginkább a kontroll központosításában és a legtöbb kockázatot hordozó aktusokra irányuló újraértékelésében nyilvánult meg.[410] E reformfolyamat egyik eredményeként 2009-ben a prefektúrák és az alprefektúrák közötti kapcsolatot és hatásköröket

[404] Ennek szükségességét már korábban is felvetették. Ld. pl.: Jean-Francois Brisson: i.m. 130-132.o.
[405] Az e körbe tartozó aktusok egyébként prioritást élveznek a megküldendő aktusok halmazában és a prefektus éves ellenőrzési tervében külön fejezetben szerepelnek. Ld: Christelle Branquart: Contrôle de légalité: un réel renouveau? In:AJDA 2011. 201.o.
[406] Jean-Michel Bricault : L’impact de la RGPP sur le contrôle de légalité. Revue française d'administration publique. n°136. 4/2010. 953.o.
[407] Az egyszerűség kedvéért a francia nyelvben használatos rövidítését használom a programra való utaláskor, amelynek teljes neve: „Aide au contrôle de légalité dématérialiser”.
[408] Franciául: Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP)
[409] Dossier de presse des services du Premier ministre. Bibliothèque Universitaire Cergy-Pontoise.
[410] Rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux. http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Rapport_CL_2007-2009-_v3-1.pdf (letöltés ideje: 2017. 02. 20.) 5.o.

újraszervezték, a törvényességi felügyelet centralizáltabbá vált és a prefektúrákba koncentrálódott. Mindezt azzal a céllal, hogy a felügyelet egységesebb és magasabb szakmai színvonalú lesz az állami feladat-és hatáskörök megyei szintre történő csoportosításával és a minisztériumok közötti hatáskörök átszervezésével az állampolgároknak nyújtott szolgáltatások javítása és a kontroll hatékonyabbá tétele érdekében.[411] Tehát a működési zavarok mellett a hatóságok egy másik dilemmával is szembesültek, nevezetesen, miként tartható fenn a törvényességi felügyelet egy olyan unitárius államban, amelyet a hatékonyság növelése érdekében imperatív módon modernizálnak.[412] A francia közigazgatás ugyanis eddig nem tudott kilépni a hagyományos hierarchikus felfogásból, ezért a területi közigazgatás-politikában a határok és különbségek a helyi önkormányzati lobbi és a központi állami szervek döntéshozói között vannak.[413]

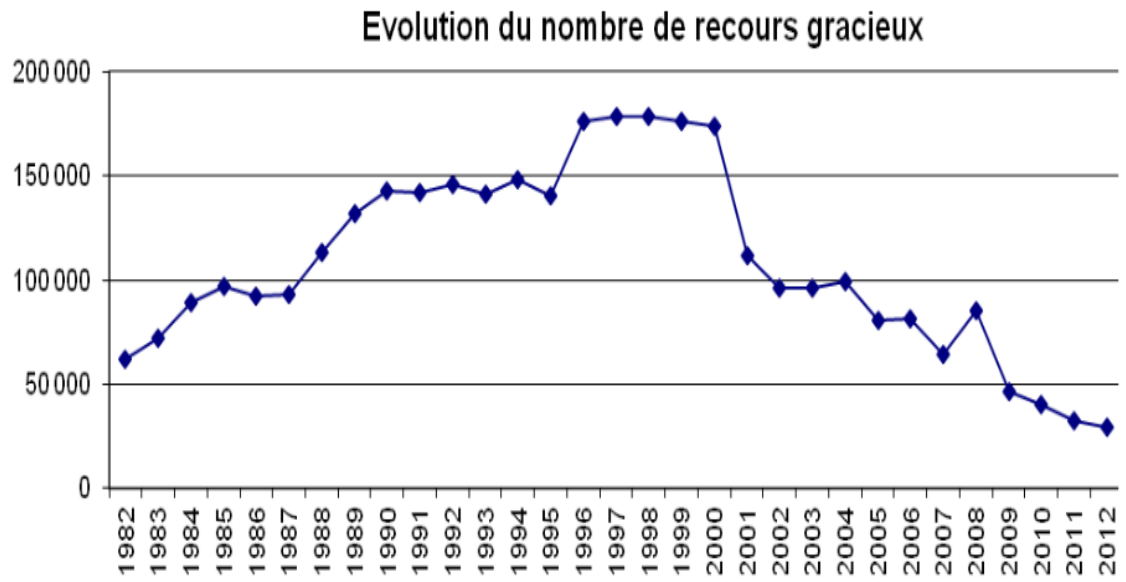
A törvényességi felügyelet irányításának központosításával párhuzamosan felütötték a fejüket olyan hangok, hogy szükség van-e egyáltalán prefektusi felügyeletre, hiszen annak hatékonysága kétséges és a prefektúrák forrásainak mennyiségi és minőségi elmaradottságát az RGPP nem segítette elő, sőt csak tovább súlyosbította.[414] Vannak, akik a bíróság elé kerülő aktusok alacsony számát is a prefektus „számlájára" írják. Míg mások a törvényességi felhívások csökkenő számára tekintettel arra hivatkoznak, hogy a prefektus tevékenysége főként és inkább adminisztratív jellegű, hiszen az ügyek bíróság elé történő továbbításából áll csupán, hiszen a törvényességi felhívás kibocsátása nem feltétele a kereset benyújtásának. A felügyelet gyengesége mellett érvelők alapvetően két megoldást vizionáltak: vagy elvonni a prefektustól ezt a hatáskört és egy független testületnek átadni, vagy visszatérni a tutelle időszakához, amikor minden aktust előzetesen meg kellett küldeni felülvizsgálat céljából a prefektusnak.[415]

5.4.1. A Kormány beszámolási kötelezettsége alapján kimutatható statisztikák[416]

[411] Mustapha El-Amrani: i.m. 25.o. és Christelle Branquart: i.m. 202.o.
[412] Jean-Michel Bricault: i.m. 944.o.
[413] Balázs István: A francia helyi önkormányzati rendszer… 26.o.
[414] Jean-Michel Bricault: i.m. 953.o.
[415] Mustapha El-Amrani: i.m. 26.o.
[416] A statisztikai adatok a Kormány háromévenkénti beszámolójából származnak. A táblázatok és grafikonok saját szerkesztésűek. Forrás: https://www.collectivites-locales.gouv.fr/rapports-triennaux-au-parlement-sur-lexercice-controle-legalite-et-budgetaire (2017.02.10.) Az elmúlt három év adatai az értekezés készítésekor még nem voltak elérhetőek.

A helyi önkormányzatok általános törvénykönyvének L. 2131 szakasz (7) bekezdése alapján a Kormány háromévente köteles beszámolni a parlamentnek a törvényességi felügyelet működéséről. E beszámolók alapján törekedtem a fent megfogalmazott kritikákkal szemben kialakítani a saját álláspontomat, s azokra válaszokat keresni. Közelebbről: Valóban az adminisztratív jelleg dominál a prefektusi törvényességi felügyelet jellegében? Továbbá a vizsgált aktus-kereset csökkenő arányából ténylegesen a prefektusi tevékenység hatástalanságára következtethetünk?

A vizsgálandó és feltüntetendő éveket azon az alapon választottam ki, hogy mikor történtek a megküldendő aktusok körére nézve módosítások, illetve restrikciók. A statisztikai adatok alapján a törvényességi felhívások száma a következőképpen alakult:



417

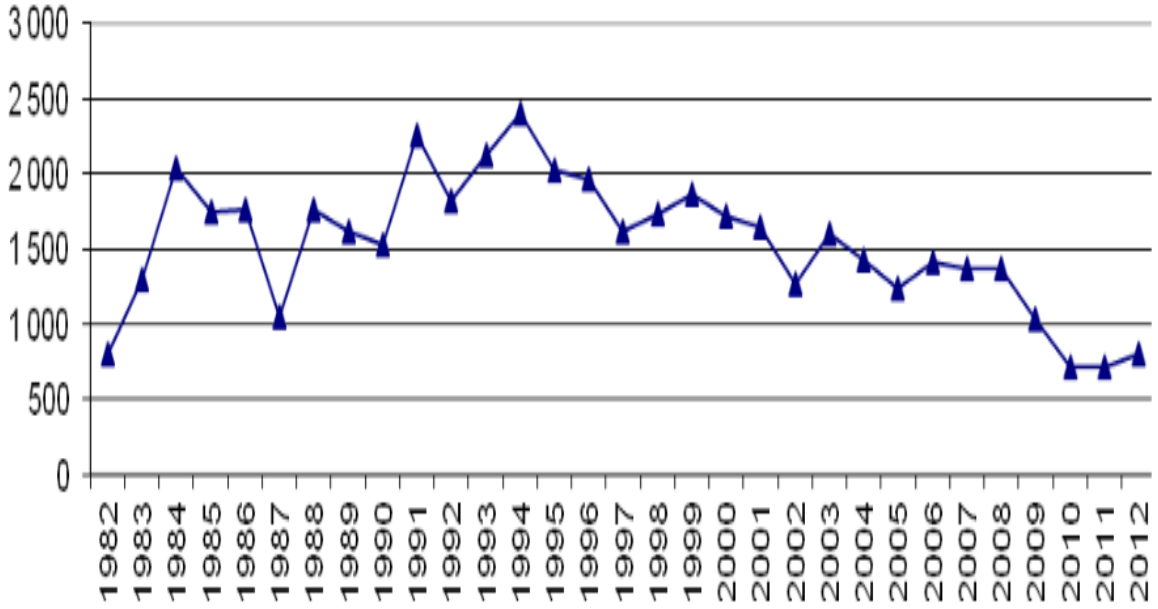
A törvényességi felhívások kibocsátása valóban csökkenő tendenciát mutat, ez azonban a kötelezően megküldendő aktusok körénk folyamatos szűkítésével is kapcsolatba hozható.

A másik analizálandó kapcsolat a prefektusnak megküldendő aktusok száma és az ebből születő keresetek aránya a következőképpen alakult:

[417] A diagram a törvényességi felhívások számát mutatja.

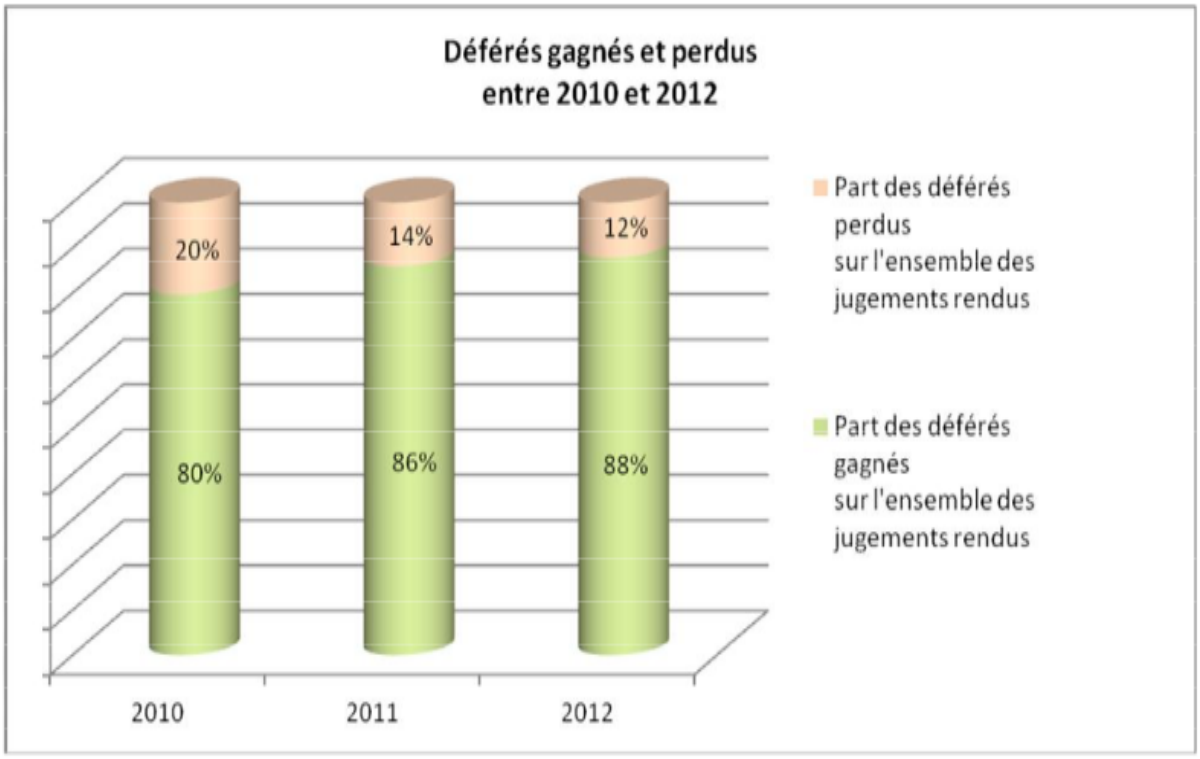
	2004	2005	2008	2009	2011	2012
vizsgált aktus	8 311 681	6 517 802	6 551 199	5 567 609	5 330 733	5 202 165
kereset	1 424	1 236	1373	1 034	1147	1330
arány	0,017%	0,019%	0,021%	0,018%	0,021%	0,025%

Folyamatábrán szemléltetve:



Látható tehát, hogy valóban folyamatosan csökkenő tendenciát mutat azon esetek aránya, amikor a prefektus a bírósághoz fordulás lehetőségét választja. Kereset benyújtására sor kerülhet törvényességi felhívás kibocsátása nélkül, vagy annak eredménytelensége esetén.

Ezt követően megvizsgáltam azt, hogy a benyújtott keresetek alapján induló eljárások milyen eredménnyel zárultak.



418

Érzékelhető, hogy a 2010-2012 közötti eltelt időszakban a bírósági eljárások nagyarányban, méghozzá egyre növekvő arányban (80%-86%-88%), helyt adó eredménnyel zárultak a prefektusi kereset tartalma tekintetében, s elenyésző azon esetek aránya, amikor a bíróság elutasító döntést hozott.

Meglátásom szerint a fent említett két kritikai megjegyzés pontosan egymással párhuzamba állítva cáfolható. Az adatokból ugyan valóban az olvasható ki, hogy csökken a keresetek aránya, de én ebben nem a prefektusi tevékenység nem kellő hatékonyságát, hanem éppen ellenkezőleg annak megalapozott voltát vélem felfedezni. Pontosan azért nem lehet csak egyszerűen továbbítási funkcióként tekinteni a prefektusi felügyeletre, mert keresetek száma csökken, ami véleményem szerint érdemi munkát feltételez. Ezt a feltevést erősíti a győztes és vesztes perek aránya is. A nagyarányú helyt adó döntések úgyszintén aprólékos és részletes felügyeleti tevékenységre utalnak, hiszen ellenkező esetben, a bírósági szakban az elutasító döntések lennének többségben.

Úgy vélem a gyakorlat inkább a prefektus és a helyi önkormányzat közötti érdemi párbeszéd irányába mozdul el. A prefektusok igyekeznek helyi szinten orvosolni a problémát, azaz, hogy a kontroll a szó szoros értelemben vett közigazgatás keretei között maradjon. Ez a fajta gyakorlat egyfelől lehetőséget biztosít a prefektusok számára, hogy jó kapcsolatokat

[418] A diagram a nyertes és vesztes „perek” számát mutatja.

alakíthassanak ki a felügyelt önkormányzatokkal, amely nem számít egyedülállónak Európában, ha példának okáért Németországra, Belgiumra vagy éppen Magyarországra gondolunk. Itt ugyan a felügyeletet gyakorló szervnek szélesebb jogosítványai vannak, aktuspótlás és végrehajtás felfüggesztése (saját hatáskörben), de mindezek azt a célt szolgálják, hogy az aktus a közigazgatás ellenőrzése alatt maradjon, és ne kerüljön át a bírói szakba. Mindemellett tekintettel arra, hogy nem túl olyan gyakran alkalmazott eszközökről van szó, a felügyeleti szisztéma hozzájárul a felügyelő és a felügyelt szervek kooperációjának előmozdításához.

Másfelől a statisztikákat megfigyelve azt mondhatjuk, hogy a francia felügyeleti rendszerben a prefektus is arra törekszik, hogy együttműködésen alapuló kapcsolatot alakítson ki az önkormányzatokkal, amelynek során a helyi viszonyok és érdekek figyelembe vételével kísérelje meg a jogsértő aktusokat helyrehozni, ezzel pedig a törvényesség (jog)állami elvének érvényt szerezni. Ugyancsak e célt szolgálja a prefektúrák által kifejlesztett szakmai tanácsadó és segítségnyújtó tevékenység, amelyet az ellenőrzési eljárás megkezdése előtt folytatnak abból a célból, hogy a helyi önkormányzatok működése és döntéseik megfeleljenek a jogszabályoknak. Az Alkotmánytanács döntése szerint a prefektusnak az döntése, hogy bírósághoz fordul-e vagy sem, nem csupán a törvényesség elvét veszi figyelembe, hanem olyan elemeket is, mint a földrajzi, politikai, pénzügyi és szociális tényezők. A törvényességi ellenőrzést összességében egy olyan kontextusban kell értelmezni, amely figyelembe veszi a nemzeti és helyi érdekeket egyaránt.[419] A közérdek szempontjából a prefektus mérlegelési joga egyensúlyba hozhatja az elkövetett jogsértés súlyosságát és azon következményeket, amelyek az aktus megsemmisítéséből eredhetnek.[420]

Összefoglalva tehát úgy gondolom, hogy a törvényességi ellenőrzés célja egyfajta a bizalmi viszonyon alapuló „csapatmunka" kialakítása a prefektus és a helyi önkormányzat között. E kooperatív ellenőrzés megvalósítását tűzte ki célul Nicolas Sarkozy is 2007 novemberében a franciaországi polgármesterek szövetségének 90. kongresszusán elhangzott záróbeszédében: „egy olyan törvényességi ellenőrzés szeretnék, amely a polgárokat képviselő választott testületet nem bűnösnek tekinti, hanem a jogsértések elkerülése vagy megtörténtük orvoslása során inkább tanácsokkal igyekszik segíteni őket."[421]

A prefektus az ellenőrzés „eredője", hiszen hozzá érkeznek be a döntések, amelyeket jogsértés esetén vagy a közigazgatáson belül, vagy, de inkább végső esetben bírói úton

[419] décision n°82-137 DC du 25 février 1982.
[420] Christelle Branquart: i.m. 203.o.
[421] https://www.doc-du-juriste.com/droit-public-et-international/droit-administratif/dissertation/controle-legalite-est-il-toujours-actualite-454474.html (2018.05.22.)

igyekszik orvosolni, ahogyan ezt az általam vizsgált statisztikai adatok is alátámasztják. Továbbá szintén nem hagyhatjuk figyelmen kívül a prefektusi rendszer centralizációjának pozitív kihatását sem. Nevezetesen, hogy a prefektusok jogi szaktudása egyre növekvő tendenciát mutat, amely egyúttal marginalizálja a bírósághoz fordulás lehetőségét. Éppen ezért pusztán arra hivatkozva gyengének minősíteni a kontrollt, hogy a keresetek száma alacsony, álláspontom szerint.

Mindazonáltal nem hagyható figyelmen kívül az a jogalkotói processzus sem, amely rendre szűkíti a kötelezően megküldendő aktusok körét, és amely az ún. privilegizált aktusokra helyezi a hangsúlyt és ezzel kételyeket ébreszthet a másodlagos kategóriába tartozó aktusok jogi megítélését illetően, holott azok nem egyszer például szociális szolgáltatásokhoz való hozzájutás feltételeivel függnek össze. A prioritásként kezelt aktusokra való túlzott koncentrálás kontra-produktívnak bizonyulhat azon aktusok tekintetében, amelyek emiatt elkerülhetik a törvényességi ellenőrzést. A másodlagosként kezelt, súlyosabb jogsértéseket tartalmazó aktusok megsemmisítése iránt így csak az egyének léphetnek fel, (akár a prefektusnál is) kérve az aktus bíróság általi megsemmisítését. Néhány megyében pedig kimutatható, hogy a prefektusi beavatkozás területei elsősorban a kisebb szabálysértések körét ölelik fel, amelyek elbírálása nem igényel különösebb jogi szakértelmet.[422]

A prefektúrák által nyújtott szakmai segítség igénybe vétele is megyénként eltérő képet mutat. A kisebb önkormányzatok gyakrabban fordulnak döntéseik meghozatala előtt a prefektúrához sokszor olyan aktusok tekintetében is, amelyek nem tartoznak törvényességi ellenőrzés alá, ugyanis így próbáljak meg elkerülni például a büntetőjogi felelősségre vonást. Ez pedig a törvényességi ellenőrzés gyakorlatát túlságosan heterogénné teszi. Továbbá – meglátásom szerint is - könnyen teret adhat az ellenőrzés felügyeletté alakításának, amennyiben az önkormányzatok döntéseik többségének meghozatala előtt, a döntés tartalmát illetően konkrét utasítást kapnak az ellenőrző szervtől. Ezért nagyon fontos a szakmai tanácsadó tevékenységnek olyan irányban történő továbbfejlesztése, amely tudásátadást, pedagógia és preventív célokat egyaránt megvalósít a partnerség és az együttműködés keretében a tutelle gyanújának elkerülése érdekében.[423]

[422] Mustapha El-Amrani: i.m. 31.o.
[423] Vö. Christelle Branquart: i.m. 205.o.

VI. A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet történeti áttekintése

„Eszközöljük az önkormányzati rendszer lehetőségét,… s ezzel együtt a miniszteriumnak meg kell adni azt a hatalmat, hogy ha valamely gyűlés a törvény korlátain túllép, azt felfüggeszthesse." (Kossuth Lajos)

6.1. Bevezető gondolatok

Hazánkban I. István hozta létre a királyi vármegyerendszert, amelynek élén a király által kinevezett nemes állt, aki azonban sosem vált tartományúrrá, mint Nyugat-Európa többi államában.[424]

A megyék katonai, bíráskodási, adószedési feladatokat is elláttak, hatalmuk az alattuk elhelyezkedő közigazgatási egységek (községek, városok, járások) irányában is domináns volt.[425] *Egyed István* a Vármegyei Önkormányzat c. művében kifejti, hogy a magyar nemesi önkormányzat elsőként jött létre a XVIII. században és demokráciája megnyilvánult abban, hogy testületben működött. A legfőbb testület pedig a megyei ősgyűlés, az universalis congregatio volt.[426]

„Nem, mi nem születtünk reformátoroknak - előbb mi magunkat kell megreformálnunk"[427] - írja *Széchenyi István*, az 1825-1827- évi országgyűléstől 1848-ig tartó ún. reformkorszak hajnalán 1826 decemberében. Az állami fejlődés egyik legfőbb akadálya - ezt a reformerek is jól tudják - a megyei nemesség ellenállása. Ekkor alakult ki az ún. centralista csoport, amely francia mintára a centralizált polgári állam kiépítését, a megyei önkormányzat háttérbe szorítását tűzte ki célul. Az tény, hogy a vármegyei intézményt nagyon sokáig csak politika és alkotmányjogi szempontokból mérlegelték, s ez nyomot hagyott a magyar helyi önkormányzat felett gyakorolt törvényességi felügyelet történetében is. Hazánkban ugyanis a kormányhatósági felügyelet mint a kormány felelősségének egyik szükséges előfeltétele került szóba, nem pedig mint az önkormányzat jogrendszerének

[424] Egyed István: Vármegyei önkormányzat, Budapest 1929. 70. o.
[425] Kaltenbach Jenő: A magyar önkormányzati felügyelet. Részlet a szerző Önkormányzati felügyelet című könyvéből. 1991. 1-2. http://juris.oldportal.u-szeged.hu/download.php?docID=4083 (letöltés ideje: 2017. 03. 09.)
[426] Egyed István: i. m. 72-73. o.
[427] Oltványi Ambrus (Szerk.): Széchenyi István: Napló. Gondolat Kiadó. Budapest. 1982. 497. o.

organikus része.[428] Továbbá a kontroll mértékét jelentősen befolyásolta a vármegyék történetileg betöltött szerepe

A korabeli közfelfogásban egyébként is inkább egy olyan irányba való törekvés nyilvánult meg, amely a vármegyéknek a központi kormányzattal szembeni kontrolljogosítványait hangsúlyozta, nem pedig kormánynak a vármegyék felett gyakorolt felügyeletét.

A reformjavaslatokból végül is csak az 1848-as forradalom után lett törvény. Törvény, de nem valóság. Míg ugyanis az 1848. évi III. tc. a központi közigazgatás intézményeit (a kormány és a minisztériumok szervezetét. és hatáskörét) részletesen és végleges jelleggel szabályozta, addig az 1848. évi XVI. tc. a vármegyéről csak ideiglenes és keretjelleggel szólt, és a végleges szabályozást későbbre halasztotta.[429]

6.2. A törvényhatósági és a községi törvények

Magyarországon a polgári értelemben felfogott helyi igazgatás megteremtésének igénye a kiegyezést követően újra felmerült. Az önkormányzati rendszer újjászervezésének első lépését a köztörvényhatóságok rendezéséről (1870:XLII. tc.) és a községek rendezéséről (1871:XVIII. tc.) szóló törvényjavaslatok jelentették, amelyeket *Rajner Pál* belügyminiszter 1870. április 28-án terjesztett a képviselőház elé.[430] A törvényjavaslatok alapvetően az osztrák jogi megoldásokra támaszkodtak, hiszen – a dualista államberendezkedésből eredően is – meghatározó volt az osztrák jog hatása. A létrehozandó új törvényhatóságok hatáskörének, szervezetének, önállóságuk mértékének megfelelő meghatározása, a dualizmus kormánymódszerével való összehangolása lett a korszak központi közigazgatási feladata, a dualizmussal létrehozott politikai kompromisszumot kellett megfeleltetni a középfokú közigazgatás gépezetének.[431]

A törvényhatóságok (vármegyék és a törvényhatósági jogú városok) ettől kezdve hármas szerepet láttak el: a törvény korlátai között gyakorolták az önkormányzatot, közvetítették az államigazgatást, és véleményt nyilváníthattak közérdekű, sőt országos

[428]Rényi József: A helyi önkormányzat és a felette gyakorolt állami felügyelet elve és jogrendszere, különös tekintettel a kormányhatósági felügyeletre. Franklin-Társulat Nyomdája. Budapest 1896. 107. o.
[429] Kaltenbach Jenő: i. m. 5. o.
[430] 1867-72. évi Ogy. Képv. Ir. V. k. 455, 456. számok
[431] Sarlós Béla: Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében. Akadémiai Kiadó. Budapest 1976. 11. o.

ügyekben.[432]Az elfogadott törvényhatósági törvény szerint önkormányzati jogánál fogva a törvényhatóság saját belügyeiben önállóan intézkedett, alkotott szabály-rendeleteket, határozatait és szabályrendeleteit saját közegei által hajtotta végre; valamint megválasztotta tisztviselőit (2.§). A legmagasabb rangú tisztviselő tisztségének keletkezése erős centrális jegyeket mutat, hiszen a főispánt a belügyminiszter javaslatára a király nevezet ki, tehát az önkormányzati testületnek még jelölési joga sem volt a főispán személyét illetően.

Az önkormányzati testület nem nemesi ősgyűlés többé, hanem képviseleti elv alapján alakul meg, ugyanakkor érvényesül az igen antidemokratikus virilizmus, ami azt jelenti, hogy a testület felét nem választják, hanem a helyben élő, legtöbb adót fizetők alkotják.[433] Garanciaként rögzítette a szabályozás, hogy a szabályrendeletek a törvénnyel és a kormány rendeleteivel nem ellenkezhettek, továbbá a községek önkormányzati jogait sem sérthették, és nem minősültek a kihirdetést követően azonnal végrehajtandónak. (5.§)

A tárgyalt téma szempontjából a 93.§-ból álló törvény legfontosabb újítása, hogy szabályozza az önkormányzati felügyeletet. Egyetértve *Kaltenbach Jenő* álláspontjával, a biztosított jogosítványok - túllépve a felügyelet hatókörén - az irányításhoz közelítettek (a legkülönbözőbb ügyekben megkövetelt előzetes engedélyezés, illetve utólagos jóváhagyás, a bírói felülvizsgálat lehetőségének hiánya). Ennek legékesebb példája a miniszternek azon joga, hogy az önkormányzat bármely határozatának végrehajtását indoklás nélkül megtilthatja.[434] Ugyan a törvényhatóság jelen törvény korlátai között felírhat egyes kormányrendelet ellen a végrehajtás előtt, ha azt törvénybe ütközőnek, vagy a helyi viszonyok miatt célszerűtlennek tartja, a miniszter a felhozott indokok ellenére követelheti a végrehajtást. [16.§]

A törvény rendelkezései között említhető még, hogy a községhatósági közgyűlés hatáskörébe tartozott a községektől a községi törvény értelmében fölterjesztett vagy föllebbezett ügyek másodfokú ellátása. A közgyűlés a törvényhatóság testületi szerve volt, élén a főispánnal (41.§).

A polgári község szervezete az 1871:18 tc. (első községi törvény) hatályba lépésével született meg, amely az egységes községi szervezetet is intézményesítette hazánkban „és amely által Magyarország a legszabadabb községi rendszerek egyikét nyerte Európában."[435] A kormány törvényjavaslata, amely egy szakemberekből álló értekezlet állásfoglalását

[432] Stipta István: Parlamenti viták a területi önkormányzatról (1870-1886). In.: Mezey Barna (Szerk.): Hatalommegosztás és jogállamiság. Osiris Kiadó. Budapest 1998. 87. o.
[433] Kaltenbach Jenő: i. m. 6. o.
[434] Kaltenbach Jenő: i. m. 6. o.
[435] Toldy István: Öt év története. 1867-1872. Pest, 1872. 195. o.

figyelembe véve készült el, az osztrák községi rendtartáson, illetve a községi törvényen alapult.[436] Egyébiránt az előterjesztés minden hevesebb vita nélkül elfogadásra került mind a képviselő-, mind a főrendiházban.

A hazai jogszabály széleskörű autonómiával ruházta fel a községek egy részét, amelyek többek között saját belügyeikben határoztak és szabályrendeleteket (statútumokat) alkottak, rendelkeztek a községi vagyon felett, községi adót vetettek ki és hajtottak be. (22.§) *Kaltenbach Jenő* ezzel kapcsolatban megjegyzi, bár az első községi törvény megszületése következtében a települések egy része törvényhatósági jogot kapott, a többi település "önkormányzata" az autonómia minimumát sem érte el.[437]

A törvény rögzítette azon határozatok körét is, amelyek kizárólag a törvényhatóság mint elsőfokú fellebbviteli hatóság jóváhagyása után voltak végrehajthatók. Ide tartozott például az adót megállapító vagy a községi vagyon elidegenítését kimondó határozat. A törvényhatóság határozata ellen a község 15 napon belül fellebbezhetett a belügyminiszterhez mint másodfokú fellebbviteli hatósághoz. A jogszabály kimondta azt is, hogy az olyan szabályrendeletet, amely törvénybe, a kormány és a törvényhatóság hatályban lévő rendeletébe ütközik a törvényhatóság megsemmisíti. E határozat ellen szintén a belügyminiszterhez lehetett fellebbezni.

E törvénycikk jelentősége egyrészt abból a szempontból is hangsúlyozandó, hogy első ízben biztosította a községek szabályrendelet-alkotási jogát (egyébként a Werbőczy Tripartituma sem zárta ki a községi szinten történő szabályrendelet-alkotást, csupán korlátozta). Másrészt a hivatkozott jogszabály kiemelést érdemel a köztörvényhatóságok rendezéséről szóló törvénycikkel való relációban is. Ennek alapján megállapítható, hogy a községek szabályrendelet-alkotási joga már ekkor lényegesen korlátozottabb volt, mint a törvényhatóságok helyi jogalkotási hatásköre. E korlátozás leginkább a felsőbb szerv általi jóváhagyáshoz kötésben érhető tetten.[438]

Az 1871:18 tc. – *Toldy István* szavaival élve – *„a községi élet keretébe bevitte a szabadságot és pedig oly mértékbe, minőben azt Európában alig mutathatja fel valamely állam, oly becses és szilárd biztosítékát teremtette meg a polgári szabadságnak, mellyel Magyarország azelőtt nem bírt.”*[439]

---

[436] Csizmadia Andor: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig. Akadémiai kiadó, Budapest, 1976. 125. o.
[437] Kaltenbach Jenő: i. m. 6. o.
[438] Vö. Ivancsics Imre – Kiss László: A tanácsrendelet-alkotás elvi és gyakorlati kérdései. Nyírségi Nyomda, Budapest, 1979. 26. o.
[439] Toldy István: i. m. 194. o.

Az 1880. évben *Tisza Kálmán* által összehívott közigazgatási értekezlet ugyan sok neuralgikus problémával csupán elnagyoltan foglalkozott, illetőleg felvetésével adós maradt, mégis nagyban hozzájárult a közigazgatás megreformálását sürgető hangok megerősödéséhez. E reform részeként 1886-ban került megalkotásra a második községi törvény (1886:XXII tc.), amely jelentősen csökkentette a községi autonómia kereteit. A törvény ugyan továbbra is rögzítette azt, hogyha a község által felterjesztett szabályrendelettel kapcsolatosan a törvényhatóság nem nyilatkozik, akkor a szabályrendelet helybenhagyottnak tekinthető, azonban ezt megtoldotta egy olyan kitétellel, miszerint, ha bebizonyosodik, hogy a szabályrendelet törvénnyel ellenkezik, vagy rendeltetésének nem felel meg, bármikor megsemmisíthető; utóbbi esetben azonban az illető község előzetesen meghallgatandó. Ugyanakkor e meghallgatás részletszabályait, illetőleg a községnek a meghallgatáson érvényesíthető jogosítványait nem szabályozta.

Szintén csorbította a községi önállóság kereteit a törvény 30. §-a, amely a következőképpen rendelkezik: *„a kormánynak és törvényhatóságnak s ezek illetékes közegeinek az állami s a törvényhatósági közigazgatásra vonatkozó rendeleteit, valamint fegyelmi ügyekben hozott, jogerőre emelkedett határozatait a község vita tárgyává nem teheti és föltétlenül végrehajtani köteles.*”(28-30.§). Ugyan a törvény nem tartalmazta, de a gyakorlat kialakította azt a lehetőséget, hogy a miniszter célszerűségi szempontokra hivatkozva megtagadhatja a törvényhatósági rendelet jóváhagyását.[440] Az 1871. évi törvény nem ismerte a kormánynak a képviselőtestület feloszlatására vonatkozó jogát sem. (61.§). Következésképpen a reformok a centralizáció irányába mutattak, mind a törvényhatóság beavatkozási joga, mind a jóváhagyást igénylő határozatok tekintetében. A kormány ugyanis megrettent a falusi lakosság egyre fokozódó politikai tevékenységétől és a községek jogainak kiterjesztése helyett, inkább szűkítette azokat.[441] *Egyed István* 1913-ban írott Államfelügyelet az önkormányzat felett c. munkájában felhívja a figyelmet, hogy „önkormányzatot szellemi és anyagi erők nélkül nem képzelhetünk... Legyen az államfelügyelet az önkormányzat minden körére minden határozatára kiterjedő... De maradjon meg másodszor ez az államfelügyelet a maga tulajdonképpeni természetének korlátai között... Ennyi egyúttal elegendő is, ha nem akarjuk az önkormányzatot a maga való tartalmától megfosztani és a kormány kényekedvének kiszolgáltatni”.[442] Az 1886-os községi törvény mindazonáltal kisebb

[440] Fábián Adrián: Az önkormányzati jogalkotás… 42.o.
[441] Csizmadia Andor: i. m. 183. o.
[442] Egyed István: Államfelügyelet az önkormányzat felett. Jogállam. XII. évfolyam. 1913. 34.o.

módosításokkal ugyan, de egészen 1950. március 18-ig, az első tanácstörvény megszületéséig meghatározta a községi szervezet működését.

6.3. A tanácsrendszer

6.3.1 A tanácsrendszer intézményesítése

„Szükség van egy olyan közigazgatási reform kidolgozására, hogy ennek eredményeként a népi demokrácia követelményeinek megfelelően új alapokra építsük népi demokratikus államszervezetünket”- foglalta össze *Rajk László* belügyminiszter az állampárt feladatát a Magyar Dolgozók Pártjának 1948. június 12-14 között megtartott egyesülési kongresszusán.[443]

A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény szovjet minta alapján rakta le egy erősen centralizált, hierarchikus tanácsrendszer alapjait, amelyben kettős alárendeltség érvényesült, és az irányítás nem „szelídült” felügyeletté. Ezzel új fejezet kezdődött a magyar közigazgatás fejlődésében, amely végérvényesen szakított a polgári kor közigazgatási intézményeivel.

A tanácstörvény előkészítése a Belügyminisztériumon belül zajlott, hiszen az önkormányzatokkal kapcsolatos feladatokat e minisztérium látta el. A tanácsok szervezetére, működésére vonatkozó részletes szabályokat az 1950. évi I. törvény határozta meg, amely tehát felszámolta az önkormányzati jellegű igazgatást és a tanácsokat az egységes és központosított államhatalom helyi szerveiként határozta meg. [1.§]. Az első tanácstörvény lehetőséget biztosított arra, hogy a helyi tanácsok szabályrendelet alkothassanak a működési területükre kiterjedő hatállyal olyan állandóbb jellegű szabályozást igénylő jelentős kérdésben, amely feladatkörüket nem haladja meg. A szabályrendelet alkotásának különösen a törvények és a felsőbb rendeletek végrehajtása körében van helye. A szabályrendeletek nem ellenkezhetnek a törvénnyel, a törvényerejű rendelettel, a minisztertanács, a miniszterek rendeletével vagy a felsőbb tanácsok szabályrendeleteivel [28.§]. Ennek ellenére helyi jogszabályokat szinte egyedül a fővárosban alkottak.[444] A korán kiütközött törvényi hibák és a rendszer hiátusainak felismerése ellenére azonban a tanácstörvény módosítására egészen 1953-ig nem került sor.

[443] A Magyar Kommunista Párt és a Szociáldemokrata Párt Egyesülési Kongresszusának jegyzőkönyve. Budapest, 1948. 347. o.
[444] Csizmadia Andor: A helyi tanácsok jogszabály-alkotási hatásköre. Állam és Igazgatás. 1954/10.-11. számok

Az 1954. évi X. törvény (II. tanácstörvény) szerint a tanácsok: „demokratikus alapelvek szerint választott és a demokratikus centralizmus alapján működő testületi szervek."[1.§ (2.) bek.]. A tanácsok általános irányítását, ellenőrzését és legfelsőbb felügyeletét az Országgyűlés, illetőleg a Népköztársaság Elnöki Tanácsa látja el. Érzékelhető, hogy a szabályozás is különböztet irányítás, ellenőrzés és (legfelsőbb) felügyelet között, ugyanakkor ez az elhatárolás a jogosítványok felsorolásánál nem jelenik meg. Továbbá kissé tautologikusan fogalmaz a jogalkotó, amikor leírja, hogy a két említett szerv irányítási és legfelsőbb felügyeleti jogkörében „irányítja, ellenőrzi (…) a tanácsok és a tömegek kapcsolatának fejlesztését".

A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 25. § (4) bekezdése szerint a minisztertanács az államigazgatási szervek által hozott minden olyan jogszabályt, határozatot vagy intézkedést megsemmisíthet, illetőleg megváltoztathat, amely az alkotmányba ütközik vagy a dolgozó nép érdekeit sérti. Ehhez képest az 1954. évi X. törvény alapján a felettes végrehajtó bizottság és a minisztertanács a végrehajtó bizottságnak kizárólag a jogszabálysértő határozatait semmisítheti meg, illetőleg változtathatja meg. E két jogszabályhely között tehát részleges összeütközés forog fenn a kasszációs, illetve reformatórius jogkörök gyakorlásának szempontjait, alapjait illetően.[445]

6.3.2 Törvényességi felügyelet a harmadik Tanácstörvényben

A harmadik tanácstörvényben (1971. évi I. törvény) – ha formálisan is – de megjelenik az önkormányzatiság. A törvény szövege szerint: „a tanács és szervei (továbbiakban együtt: tanácsok) a nép hatalmát megvalósító szocialista államnak, a demokratikus centralizmus alapján működő népképviseleti-önkormányzati és államigazgatási szervei." [2.§ (1) bek.]. Vagyis a tanácsok már nem az államhatalom helyi szerveiként kerültek meghatározásra, hanem elismerést nyert a tanácsok önkormányzati jellege is.[446] Emellett érvényesült továbbra is a demokratikus centralizmus elve, azaz erősíteni a központi hatalmat és egyidejűleg növelni a helyi szervek önállóságát. A központi állami irányítással gyakorolt helyi önállóság ugyanis lehetővé teszi a legeredményesebb munkamegosztást a központi és a helyi szervek között.[447]

A tanács a jogszabályban meghatározott feladat-és hatáskörében önállóan járt el, ez az önállóság azonban csak jogszabályi keretek megtartása mellett érvényesülhet. [7.§]. Ezt volt

[445] Szamel Lajos: Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1957. 158. o.
[446] Fogarasi József (Szerk.): A helyi önkormányzatok. HVG-Orac Lap-és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2010. 56. o.
[447] A tanácstörvény magyarázata. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1976. 75. o.

hivatott biztosítani a tanácsi tevékenység törvényességi felügyelete, amelyet a helyi tanácsok felett a fővárosi, megyei tanács végrehajtó bizottsága, illetőleg – sérelmes határozat miatti előterjesztés esetén – a Minisztertanács gyakorolt. A végrehajtó bizottságok működését egy duális szubordináció jellemezte, ugyanis a megválasztó tanácsnak és a felettes végrehajtó bizottságnak, illetve a Minisztertanácsnak alárendelten működtek e szervek. [41. § (2) bek., 45. § a) pont, 71. § (1) bek.].

A törvényességi felügyelet nem csupán a helyi tanácsok rendeletei és határozatai jogszerűségének, hanem – kiterjesztő értelmezéssel – a működés szabályszerűségének, a jogszabályok helyi végrehajtása érdekében szükséges intézkedések megtételének a vizsgálatára is kiterjedt. Fontos ugyanakkor hangsúlyozni azt, hogy a törvényességi felügyelet kizárólag a jogszabályok betartásának biztosítását szolgálja, következésképpen a tanácsi rendelkezést elméletileg célszerűségi szempontból nem lehet felülvizsgálni. A szakirodalmi álláspontok mégis megoszlanak abban a kérdésben, tehet-e a törvényességi felülvizsgálatot végző szerv célszerűségi észrevételt. Egyesek szerint ez kizárt, mivel a törvény csak a kifejezett jogszabálysértés esetére biztosította a törvényességi felülvizsgálatot.[448] Mások úgy vélik, hogy a törvény helyes értelmezéséből az is következik, hogy az észrevételezési jog a jogszabálysértés észlelésén túl kiterjedhet a célszerűségi szempontokra történő figyelemfelhívásra is. Utóbbit azonban a rendeletet alkotó tanács nem köteles figyelembe venni és ezért semmiféle hátrány nem érheti.[449] További korlátozás, hogy jogszabálysértés esetén is csak a határozat megsemmisítésére van lehetőség, megváltoztatására nem. Utóbbi ugyanis már a tanács hatáskörébe való beavatkozás, helyette való döntés volna, amely nem egyeztethető össze a tanács népképviseleti önkormányzati jellegével.[450]

A törvényességi felügyelet körében a tanácsrendeletet – a járási hivatal útján - a fővárosi, megyei tanács végrehajtó bizottságához, illetőleg a Minisztertanácshoz (együttesen: felügyeleti szerv) kellett felterjeszteni. A járási hivatal közreműködő szerep folytán a hivatal elnökének is voltak feladatai a jogszabálysértő rendelkezések végrehajtásának megakadályozásában. A hivatal elnöke jogosult volt felfüggeszteni a jogszabálysértő rendelet, határozat végrehajtását. A községi, nagyközségi tanácsok a gyakorlatban a felfüggesztés nyomán, annak indokolása alapján általában saját hatáskörben megszüntették a jogszabálysértést, anélkül, hogy a megyei végrehajtó bizottságnak intézkednie kellett volna.[451] Kulcsfontosságú annak nyomatékosítása, hogy a járási hivatal elnökének ilyen irányú

[448] Például: Albrecht László, Zsuffa István, Varga József
[449] Vö.: Ivancsics – Kiss: i.m. 92. o.
[450] Ld. bővebben: A tanácstörvény magyarázata... 489. o.
[451] Vö.: Uo. 490. o.

jogosítványa csupán a tervezeti szakra szűkült, amikor a tanácsrendelet szövegének, nem pedig érvényességének megállapításáról volt szó.[452] Ha a tanács a törvényességi kifogás esetén a jogszabálysértés megszüntetéséről nem rendelkezett, a felügyeleti szerv megsemmisítette a jogszabálysértő rendelkezést. Amennyiben a helyi tanács nem értett egyet a végrehajtó bizottság döntésével, mert álláspontja szerint nem történt jogszabálysértés, úgy a tanács a sérelmes határozat ellen a Minisztertanácshoz tehetett előterjesztést. Ha pedig a fővárosi, megyei tanács végrehajtó bizottsága, illetőleg a Minisztertanács nem nyilatkozott, a tanácsrendeletet a felterjesztéstől számított harminc nap elteltével ki lehetett hirdetni. A tanács szervezeti és működési szabályzatát tanácsrendeletben állapította meg, amelyhez a Minisztertanács irányelveket adott ki, és azokat felügyeleti szerv hagyta jóvá. [28. §, 30. § (3) bek., 34. § (3) bek., 45. § a) pont].

A tanácsok az 1980-as években történt további átalakítás, modernizálás ellenére is az államigazgatás részeként működtek (pl. feladat-és hatáskörök meghatározása, elvonása miniszteri szintű szabályozással is történhetett, tulajdonosi jogokat nem gyakorolhattak.).[453]

A rendszerváltozást, majd a teljes körű alkotmányrevíziót követően, a dereguláció keretében történő újraszabályozásban szükséges volt a központi engedélyezési hatásköröknek a helyi önkormányzati hatáskörbe való utalása, illetőleg a folyamatos helyi testületi kontroll biztosítása. Ennek megfelelően hatályon kívül helyezték a minisztertanácsi határozatokat és egyes alacsonyabb szintű irányítási eszközöket. Megszűnt a végrehajtó bizottságok kettős alárendeltsége, továbbá az Elnöki Tanács intézménye is.[454]

6.4. Törvényességi felügyelet az önkormányzati rendszerben

6.4.1 Az önkormányzati rendszer

Az 1989/1990-es években Közép-és Kelet Európa államaiban az önkormányzati reform a centrális hatalomtól való kifejezett elmozdulásként kerül meghirdetésre, amelyben a hierarchikus függőségek és a hatalom egysége képezte a közigazgatási berendezkedés alapját.[455]

[452] Ivancsics – Kiss: i.m. 87. o.
[453] Fogarasi: i.m. 56. o.
[454] Bércesi Ferenc – Ivancsics Imre: Önálló ellenőrzési… 58-59. o.
[455] Joanna Regulska: Self-Governance of Central Control? Rewriting Constitutions in Central and Eastern Europe. In Constitution Making in Eastern Europe. Ed. A.E. Dick Howard. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, 1993. 137. o.

A rendszerváltást követő első szabad választásokon győztes párt vezetője *Antall József* programbeszédében az egyik legfontosabb feladatnak nevezte az önkormányzati törvény megalkotását: „Ennek az esztendőnek, ezeknek a hónapoknak egyik legfontosabb törvényhozási feladata az önkormányzati törvény megalkotása és a helyhatósági választások megtartása."[456]

Az 1990-ben szabadon megválasztott Országgyűlés első teendői között hajtotta végre a történelmi jelentőségű helyi rendszerváltoztatást. E változás visszaadta a helyi közösségek önkormányzáshoz való jogát, lehetővé téve a helyi közhatalom demokratikus, önálló és felelős gyakorlását.[457] A módosított Alkotmány szabályaira épült a helyi önkormányzatokról szóló – kétharmados szavazattöbbséget igénylő – 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.), amelyet a Parlament 1990 augusztusában 98 %-os szavazataránnyal fogadott el. Ez a támogatottság is jelezte, hogy a parlamenti pártok a rendszerváltozás részeként teljes mértékben egyetértettek abban, hogy a tanácsrendszert fel kell váltani a kor követelményeinek megfelelő helyi önkormányzati rendszerrel.[458] A magyar önkormányzati rendszer konstituálása óriási horderejű volt Magyarország történelmében: megváltozott az állami igazgatás fél évszázados elnevezése (államigazgatásból közigazgatás), egységes rendszere kibővült egy új alrendszerrel (az önkormányzati igazgatási alrendszerrel), új szervezési elvek jelentek meg (pl. valódi decentralizáció), bizonyos alapelvek veszítettek a jelentőségükből (pl. az állami irányítás), míg mások felértékelődtek (pl. a törvényesség elve).[459] Az Ötv. alapvetően liberális és – viszonylag – korszerű intézményrendszert alakított ki: érvényesítette az Európai Önkormányzati Charta alapelveit, megvalósulhatott a hely hatalomgyakorlás és teret engedett az önszabályozó folyamatoknak is.[460]

Az 1990-1994 közötti időszakban az önkormányzati törvény elfogadásán túl több olyan törvényt alkotott meg az Országgyűlés, amelyek az önkormányzati rendszer mozgásterének kiszélesítésére is irányultak:

- a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény, amelynek 1994. évi módosítása megszüntette az országgyűlési

[456] Antall József kormányprogramja, elhangzott az 1990-1994. évi Országgyűlés 5. ülésén, 1990. május 22-én. Forrás: Magyar Kormányprogramok 1867-2002. 2. kötet:. Budapest 2004. 1597. -1598 o.
[457] Bekényi József: Megújult a magyar önkormányzati rendszer. Jegyző és Közigazgatás 2012. 1. sz. 6. o.
[458] Vass György: Tizenöt esztendősek a helyi önkormányzatok http://epa.oszk.hu/01300/01306/00031/dr_vass.htm (2012. 09. 06.)
[459] Fábián Adrián: Az Önkormányzati rendszer húsz éve. In.: Fábián Adrián (Szerk.): 20 éves a magyar önkormányzati rendszer. A „Jövő Közigazgatásáért Alapítvány", Pécs 2011. 129. o.
[460] Vö. Szabó Lajos: Az önkormányzati igazgatás korszerűsítése a gyakorlati igények tükrében. In.: Csefkó Ferenc-Pálné Kovács Ilona (Szerk.): Tények és vélemények a helyi önkormányzatokról. Pécs 1993. 175. o.

képviselői és polgármesteri tisztség összeférhetetlenségét, valamint általánossá tette a polgármester közvetlen (választópolgárok általi) megválasztásának szabályait.

- az ún. hatásköri törvény (1991. évi XX. törvény a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről) biztosította az önkormányzati működést addig, amíg nem kerültek megalkotásra a feladat- és hatásköröket rendező egyes ágazati törvények.[461]

A helyi önkormányzatokról szóló törvényjavaslat parlamenti vitája során kiemelt hangsúlyt kaptak azokat az alapvető követelmények, amelyek az Európa Tanács 1985-ben elfogadott önkormányzati chartája tartalmaz, és amelyek elfogadása alapvető jelentőséggel bír az európai demokráciákhoz való felzárkózásunkhoz.

A helyi önkormányzatok autonómiájába való állami beavatkozás mélységének kérdéskörében éles ellentét alakult ki a kormánypárti és ellenzéki politikusok között. *Horváth Balázs* belügyminiszter a törvényjavaslat előterjesztésekor a következőképpen fogalmazott: „A törvény a főispán feladatkörét egyértelműen körülhatárolja. Nem felügyelheti a helyi önkormányzatokat, még a törvényesség tekintetében is csak ellenőrzést végez, jelző, kezdeményező lépéseket tehet – ám a döntés mindig a bíróság hatáskörébe tartozik. A kormánymegbízott, a főispán, hivatala segítségével csak az arra rászoruló önkormányzat kifejezett kérésére nyújthat szakmai, módszertani segítséget. A javaslat kizárja a kormánymegbízott esetleges gyámkodó tevékenységének minden lehetőségét.”[462] Azaz a Kormány álláspontja szerint a felügyelet teljességgel kizárt és az ellenőrzés is csupán jelzési jellegű jogosítványokat foglalhat magába, a törvénysértés elbírálásának más szerv (pl. bíróság) hatáskörébe kell tartoznia. Míg az ellenzéki erők e túlontúl erőtlen hatásköröket is túlságosan szigorúnak és túlzónak tartották. *Wekler Ferenc* felszólalásában a főispán/kormánymegbízott kezdeményező jogkörét is kifogásolta: „Az egyenlő partneri viszonyból magától értetődően az következik, hogy a helyi önkormányzat és a kormányzat között természetes módon keletkezett konfliktusokat csak és kizárólag bírói úton, egy alkotmányosan garantált, zárt eljárási rendben lehet feloldani. Mindez azonban illúziónak bizonyul, ha a törvénysértések észlelésére és az orvoslási eljárások beindítására a központi kormányzat, illetve annak kihelyezett államigazgatási szerve a belügyminiszter, a főispán

[461] Bujdosó Sándor: A magyar önkormányzati rendszer jellemzői, átalakulása (2012. 03. 07.) http://www.helyinfo.hu/domain2/files/modules/module15/2500A419AC4623E7.pdf

[462] A helyi önkormányzatokról szóló törvényjavaslat parlamenti vitája. Horváth Balázs belügyminiszter felszólalása. (2016.07.18.) http://www.parlament.hu/naplo34/018/0180068.html

útján jogosult."[463] *Gál Zoltán* nem a törvényességi ellenőrzési jogkörben látta a főispáni/kormánymegbízotti pozíció veszélyét, hanem a koordináló szerepkör meglétében, nevezetesen, hogy „a főispán a Kormány, pontosabban a kormányelnök embereként ura lesz a megyének, a kormányelnök embereként koordinál, vagyis meghatároz, erőteljes pozícióban van."[464]

A hazai jogalkotó az Ötv. megalkotásakor tehát a törvényességi ellenőrzés alapjainak letétele mellett határozott. Megemlítendő azonban, hogy az Ötv. előkészítése során kidolgozott, és a Belügyminisztérium által jegyzett egyik koncepcióban az állam által ellátandó feladatok között a törvényességi felügyelet megszervezése is szerepelt.[465] Ennek törvénybe iktatása esetén a felügyeleti jogkört gyakorló szervnek arra is jogosultsága lett volna, – a képviselő-testülethez intézett felhívás eredménytelensége esetén – hogy a jogszabálysértő határozatot maga semmisítse meg.[466] E szabály mellőzése véleményem szerint arra az elvre is visszavezethető, hogy az Ötv. előkészítése során a jogalkotó az önkormányzati működést leginkább meghatározó két jogelméleti elvet – a törvényes működés biztosítása, és ezzel egyidejűleg az önkormányzatok önállóságának megőrzése - nem egyenlő mértékben vette figyelembe a szabályozás megalkotásakor. Közelebbről az autonómiának adott prioritás következtében egy olyan ellenőrzési rendszer került kiépítésre, amely nem volt képes hatékonyan kontrollt megvalósítani az önkormányzatok irányában. A reform eredményeként ugyanis gyakorlatilag kétszer annyi helyi önkormányzat állt fel, mint ahány tanács volt korábban. 1990. október 23-a előtt összesen 1646 tanács működött, a következő év végéig 3115 önálló önkormányzat alakult.[467] A jogalkotói óvatosság elsősorban a szocializmuskori hagyományok merev elutasításában gyökerezett, úgymint a tanácsrendszer és a megye elleni tiltakozás. Emiatt az önkormányzati autonómia és demokrácia nemzetközi standardjait teljes mértékben figyelembe vevő törvény, nem volt, illetve nem is lehetett képes –egyebek mellett- a törvényességi kontroll konzekvens érvényesítésére. Tulajdonképpen erre a következtetésre jutott *Pálné Kovács Ilona* is, aki hangsúlyozta, hogy a törvény gyökeresen új modellt vezetett be a korábbi pártállami keretekhez illeszkedő tanácsrendszer helyén,

[463] A helyi önkormányzatokról szóló törvényjavaslat parlamenti vitája. Wekler Ferenc felszólalása. (2016.07.19.) http://www.parlament.hu/naplo34/018/0180075.html
[464] A helyi önkormányzatokról szóló törvényjavaslat parlamenti vitája. Gál Zoltán felszólalása. (2016.07.19.) http://www.parlament.hu/naplo34/018/0180079.html
[465] Ivancsics Imre: A helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése. In: Chronowski Nóra – Petrétei József (Szerk.): Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára. PTE ÁJK, Pécs 2010. 110. o.
[466] A települési önkormányzatokról szóló törvényi szabályozás koncepciója. Magyar Közigazgatás 1990. 3. sz. 216. o.
[467] Vigvári András: Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek. KJK-KERSZÖV. Budapest 2002. 76.o.

amelynek minőségén ugyan a helyi hatalom birtoklása múlott, ámde a végeredmény egy olyan kompromisszumos törvényszöveg elfogadása lett, amely forrásává vált a későbbi problémáknak, s ezzel az újabb reformciklus szükségességének.[468]

6.5. A köztársasági megbízott és a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok

6.5.1. A köztársasági megbízott intézménye

Az 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 35. § (3) bekezdésének d) pontjában rögzítette, hogy „a Kormány a belügyminiszter közreműködésével biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését." E rendelkezés megvalósítása érdekében az Ötv. 95. § a) pontjában – regionális alapokra helyezve - életre hívta a köztársasági megbízott intézményét: „a Kormány a belügyminiszter közreműködésével a köztársasági megbízott útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését."

A köztársasági megbízott törvényességi ellenőrzési jogkörében határidő tűzésével felhívta a képviselő-testületet a törvénysértés megszüntetésére. Ha a képviselő-testület e kötelezettségének a megadott határidőn belül nem tett eleget, a köztársasági megbízott a törvénysértés megszüntetése érdekében kezdeményezhette – egyebek mellett – az Alkotmánybíróságnál a törvénysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatát és megsemmisítését, vagy a képviselő-testület összehívását a törvénysértés megszüntetése, illetőleg a képviselő-testület tisztségviselője felelősségének megállapítása céljából. [Ötv. 99.§ (1) és (2) bek.].

Az Ötv. ugyanakkor csupán alapjaiban határozta meg az új intézmény jogállásának szabályait. A köztársasági megbízott jogállásáról, hivataláról és egyes feladatairól az 1990. évi XC törvény rendelkezett. Ennek alapján a köztársasági megbízott az állam törvényességi ellenőrzési jogkörében vizsgálta, hogy a helyi önkormányzat

- szervezete, a szervezetére és működésére vonatkozó belső szabályzatai összhangban vannak-e a jogszabályok és más belső szabályzatok rendelkezéseivel;
- működése, rendelete, határozata összhangban van-e a jogszabályokkal és a belső szabályzatok rendelkezéseivel.

Nem terjedt ki a köztársasági megbízott törvényességi ellenőrzési jogköre azokra a helyi önkormányzati határozatokra,

[468] Vö. Pálné Kovács Ilona (Szerk.): A magyar decentralizáció kudarca nyomában. Dialóg Campus, Pécs 2016. 74-75. o.

– amelyek alapján munkaügyi vitának, külön jogszabályban meghatározott bírósági vagy államigazgatási eljárásnak van helye;
– amelyek ellenőrzése külön jogszabályban meghatározott szerv hatáskörébe tartozik. [8.§].

Amikor a köztársasági megbízottak 1991. január elsején megkezdték működésüket feladataik nagyságrendje még nem volt ismert, egyedül a törvényességi ellenőrzéshez kapcsolódó hatáskörük volt pontosan meghatározva. Tehát a szervezet alapvető személyi és tárgyi feltételei úgy alakultak ki, hogy az ellátandó feladatok nagysága még nem volt ismeretes.[469] A köztársasági megbízottak részletes feladat-és hatásköreinek telepítését a már fentebb említett, a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény végezte el.

A köztársasági megbízott jogállása sajátosnak tekinthető abból a szempontból is, hogy a miniszterelnök javaslatára, az Országgyűlés bizottsága által történt meghallgatása után a köztársasági elnök nevezte ki, kinevezése pedig a köztársasági elnök megbízatásának időtartamára szólt. [Ötv. 100.§], vagyis a címzetes államtitkárok kinevezési rendje azt mutatta, hogy a közigazgatásnak a politika által közvetlenül érintett szférájába tartoznak, míg az Ötv.-beli ügycsoportok inkább a jogintézmény szakmai jellegét támasztották alá.[470]

Megjegyzendő, hogy a köztársasági megbízott jogintézményét két egymáshoz szorosan kapcsolódó érdek keltette életre. Egyrészt ki kellett alakítani a helyi önkormányzatok feletti törvényességi kontrollt, és egyik lehetséges megoldás volt, hogy e célra külön szervezetet alakítson ki a jogalkotó. Másrészt újjá kellett szervezni a területi igazgatást és ennek megfelelően a szabályozás a köztársasági megbízotti intézményt egy általános hatáskörű, regionális keretek között tevékenykedő, kiemelt jelentőségű centrális alárendeltségben működő államigazgatási szervvé fejlesztette. Ennek eredményeként kialakult egy „túlsúlyos" pont a területi igazgatásban.[471] Ugyanakkor a köztársasági megbízottaknak semmilyen lehetőségük nem volt az önkormányzati rendeletek és határozatok bármilyen előzetes kontrolljára, a vizsgálatra csak utólagosan volt mód, úgy, hogy még nyilvánvaló szabálysértés esetén sem volt közvetlen beavatkozási lehetőség még a végrehajtás felfüggesztésére sem. Egyszóval a hazai jogalkotó úgy követelte meg a törvényesség

[469] Balázs István – Bekényi József: A régióközpont közigazgatási hivatalokra a központi államigazgatási szervektől leadható államigazgatási feladatok lehetséges köre (2016.07.12.) http://www.terport.hu/webfm_send/351 2. o.
[470] Vö. Balázs I. – Bekényi J.: i.m. 2. o.
[471] Fogarasi József - Ivancsics Imre - Kiss László: A helyi önkormányzatok. UNIÓ Lap-és Könyvkiadó Kft. Budapest 2005. 383. o.

biztosítását a köztársasági megbízottaktól, hogy közben ehhez nem adott minimális eszközöket sem a kezükbe.[472] A köztársasági megbízotti intézményről *Kilényi Géza* a következőket vallotta: „*Szent meggyőződésem, hogy az intézmény fennmaradhatott volna, ha a megbízottak egy része nem esik erőteljes szereptévesztésbe, nem vesz fel gyarmati főkormányzókra jellemző erőteljes allűröket, s nem támad az a kényszerképzete, hogy ő valójában Isten ostora az önkormányzatokon…Volt ugyanis némi ráció abban, hogy regionális szinten legyen az államnak egy embere, aki képes túlnézni a megyehatárokon, s akinek nem csupán az önkormányzatokkal, hanem a centrális alárendeltségű államigazgatási szervekkel kapcsolatosan is vannak bizonyos jogosítványai*.”[473]

6.5.2. A közigazgatási hivatalok

„Olcsóbb kormányzást és olcsóbb államot akarunk. A kormány felülvizsgálja az államapparátus létszámát [...] s határozott véleménye, hogy jelentős megtakarítást lehet elérni a felesleges hivatalok megszüntetésével. Nem szabad urizálni...” –jelentette ki *Horn Gyula*, az MSZP-SZDSZ kormányprogram parlamenti ismertetésén.[474]

Az Ötv. 1994. évi átfogó módosítása megszüntette a régiós alapon működő köztársasági megbízotti intézményt és létrehozta a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokat a köztársasági megbízott és hivatala jogutódjaként. Továbbá a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény rendelkezéseinek megfelelően kiterjesztette a törvényességi ellenőrzést a helyi kisebbségi önkormányzatokra is. Bár a módosítást követően a törvényességi ellenőrzés terjedelme pontosabbá, a törvényességi ellenőrzés eljárásával kapcsolatos előírások egyértelműbbé váltak, ugyanakkor a gyakorlati munka során problémákat vetett fel, hogy egyes önkormányzati döntések tárgyai-e a törvényességi ellenőrzésnek.[475]

1995-től a közigazgatási hivatalokban a törvényességi ellenőrzés a felügyelet irányába terelődött. Az utólagos normakontrollt a prevenció eszközei egészítették ki, úgymint a szóbeli

[472] Vö. Nyitrai Péter: Anomáliák az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének jogi szabályozásában. In.: Fábián Adrián (Szerk.): 20 éves a magyar önkormányzati rendszer. A „Jövő Közigazgatásáért Alapítvány”, Pécs 2011. 202. o.
[473] Kilényi Géza: A közigazgatást érintő ellenőrzési fajták rendszere. In. Fogarasi József (Szerk.): A közigazgatás és ellenőrzése. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez. UNIÓ Lap-és Könyvkiadó. Budapest 1995. 11.o.
[474] Elhangzott az 1994-1998. évi Országgyűlés 1994. július 14-ei ülésnapján.
[475] Gondolok itt az önkormányzatok által alapított gazdasági társaságok esetén az apportlista tartalmi ellenőrzésére.

jelzések, a testületi ülésen való részvétel, illetve a szakmai értekezletek.[476] Bővült a hivatalvezető jogköre mellett a jogszerűségi ellenőrzés alanyi (kisebbségi önkormányzat, részönkormányzat, polgármester döntéseinek jogszerűségi ellenőrzésével) és tárgyi (például ha a munkaügyi vita a munkavállaló javára történő jogszabálysértéssel kapcsolatos) köre.[477] A közigazgatási hivatal vezetőjének e jogkörei ugyanakkor nem jelentettek „előzetes normakontrollt". A helyi önkormányzatok egyre inkább elfogadták a közigazgatási hivatalok szerepét a törvényességi ellenőrzésben, miközben az ellenőrzési jogkör már kiterjedt az önkormányzati társulásokra és a területfejlesztési tanácsok törvényességi felügyeletének ellátására is, a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról szóló 1999. évi XCII. törvénnyel beiktatott új szabályozással.[478]

6.6. A törvényességi ellenőrzés hiánya

6.6.1. A törvényességi ellenőrzés szüneteléséhez vezető út

2006. május 31-én fogadta el az Országgyűlés a 2006. évi LIV törvényt, amelynek 1. §-a kimondta, hogy „Törvény minisztérium, miniszter vagy közigazgatási szerv megjelölésére vonatkozó rendelkezését a jelenlévő országgyűlési képviselők több mint felének szavazatával elfogadott törvény módosíthatja." E lehetőség 2006. december 11-én a kormányzati szervezetalakítással összefüggő törvénymódosításokról szóló 2006. évi CIX. „feles" törvény elfogadásával realitássá vált.

Említett törvény a közigazgatási hivatalokat is érintette, ugyanis módosította az Ötv. 98. §-ának alcímét, miszerint a „fővárosi, megyei közigazgatási hivatal" megjelölés helyébe, „a regionális közigazgatási hivatal" megnevezés lépett. A 2006. december 23-i ülésén nyolcvanöt (!) kormányrendeletet alkotott, közöttük a közigazgatási hivatalokról szóló 297/2006. (XII.23.) Korm.rendeletet. 2007 januárjának végén négy indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz, amelyekben a regionális közigazgatási hivatalok és más regionális államigazgatási szervek intézményesítésével összefüggő egyes szabályok alkotmányellenességének megállapítását kérték, többek között, arra hivatkozással, hogy a

[476] Bércesi: 2001. 206.-207. o.
[477] Verebélyi Imre: A helyi önkormányzati rendszer fejlődésének főbb irányai. Magyar Közigazgatás. 1995/1 12. sz. 73-74. o
[478] Bércesi – Ivancsics: 2001. 64-65. o.

regionális illetékesség meghatározása feles törvénnyel és más alacsonyabb szintű jogszabállyal nem lehetséges.[479]

Az Alkotmánybíróság korábbi 1/1999. (II. 24.) határozatának rendelkező részében alkotmányos követelményként fogalmazta meg: „1. Az Alkotmánybíróság megállapítja: valamely, az Alkotmány által meghatározott törvény elfogadásához megkívánt minősített többség nem egyszerűen a törvényalkotási eljárás formai előírása, hanem olyan alkotmányos garancia, amelynek lényeges tartalma az országgyűlési képviselők közötti széleskörű egyetértés. A minősített többség követelménye nemcsak az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként kiadott törvény megalkotására vonatkozik, hanem e törvény módosítására (rendelkezéseinek megváltoztatására, kiegészítésére) és hatályon kívül helyezésére is. Az Alkotmány rendelkezése alapján minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani, vagy hatályon kívül helyezni." Ez az alkotmányos követelmény azonban – mondja a taláros testület az 116/B/2007 határozatában - ebben az ügyben teljes mértékben nem alkalmazható, mert a közigazgatás reformjának megkönnyítése érdekében lehetőség van arra, hogy törvény minisztérium, miniszter vagy közigazgatási szerv megjelölésére vonatkozó rendelkezését a jelenlévő országgyűlési képviselők több mint felének szavazatával elfogadott törvény módosíthassa. [Alkotmány 34.§ (2) bek.] Azaz az Alkotmánynak ez az új szabálya lehetőséget ad a kétharmados törvények egyszerű szótöbbséggel történő módosítására akkor, ha a törvényhozó csak a rendelkezésben szereplő közigazgatási szerv megjelölését kívánja módosítani.

Az AB-nek tehát jelen esetben azt kellett vizsgálnia, hogy ezzel a módosítással (fővárosi, megyei közigazgatási hivatalról közigazgatási hivatalra) a törvényhozó meghaladta-e felhatalmazásának kereteit: „azt kell vizsgálni, hogy a módosítás érinti-e a kétharmados törvény szabályozási koncepciójának lényegi elemét." Egyszóval arra a kérdésre kellett választ adni, hogy a módosítással csupán az elnevezés változott, vagy „az kiterjedt-e a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeletet gyakorló szerv jogállására" is. Az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy a fővárosi, megyei jelző hatályon kívül helyezésével lehetőség adódott a közigazgatási hivatalok államszervezetben elfoglalt helyének megváltoztatására. Így az AB az Ötv. 98.§-ának (1) bekezdésének első mondatát, valamint a közigazgatási hivatalokról szóló 297/2006. (XII.23.) Korm.rendeletet megsemmisítette.

[479] Ivancsics Imre: i.m. 116. o.

Az Országgyűlésnek 2008. június 30-ig kellett a jogsértő helyzet felszámolása érdekében szükséges jogalkotói lépéseket megtenni. Ámde a parlamenti erőviszonyok nem tették lehetővé egy kétharmados törvény elfogadását, így kényszerhelyzetbe kerülve a Kormánynak ismételten rendeletalkotással kellett szabályozni a közigazgatási hivatalok működését. A Kormány ugyan eredeti jogalkotó hatáskörében (Alkotmány 35. § (2) bekezdés) az Alkotmány 35. § (1) bekezdés c) és d) pontjában, valamint a 40. § (3) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva alkotta meg rendeletét. Ami új az az Ötv. 17. § (2) bekezdésének a meghivatkozása. Ebben az áll, hogy a képviselő-testület üléséről készített jegyzőkönyvet a Kormány által rendeletben kijelölt szervnek (közigazgatási hivatal) kell megküldeni. E rendelkezésnek a figyelembevétele – miként arra *Ivancsics Imre* is felhívta a figyelmet - a kormányrendelet „legitimitását" nem alapozta meg, a törvényi szintű szabályozás hiányát nem pótolta.[480]

Nem meglepő, hogy a rendeletet a hatályba lépését követően azonnal megtámadták az AB előtt arra hivatkozással, hogy a Kormány az Ötv. módosítása nélkül és lényegét tekintve a 297/2006. (XII.23.) Korm.rendelettel megegyező tartalommal[481] fogadta el a 177/2008. (VII.1.) Korm.rendeletet, valamint továbbra sem volt alkotmányos törvényi alapja a közigazgatási hivatalok államszervezetben elfoglalt helyének. Az AB az indítványokat megalapozottnak találta, mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértést állapított meg és a fenti rendeletet 2008. december 31.-i hatállyal megsemmisítette. Az AB határozatában megállapította, hogy az alkotmány 44/C. §-át sértő alkotmányellenes helyzet jött létre azáltal, hogy az Országgyűlés a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényben nem szabályozta a helyi önkormányzatok felett törvényességi ellenőrzést gyakorló közigazgatási hivatalok jogállását: „Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a jogállamban bármely politikai törekvés csak az Alkotmány keretei között valósítható meg. A jogállamiság elvével összeegyeztethetetlen az, ha a kormányzat az Alkotmány garanciális rendelkezéseinek kiürítésével, azok tudatos félre tételével valósítja meg a közigazgatási szervezeti rendszer reformjára irányuló törekvéseit."[482] Azzal tehát, hogy a Kormány rendeletben intézményesítette a közigazgatási hivatalokat, olyan szabályozási körben rendelkezett, amelyet az Országgyűlésnek kellett volna kétharmados törvényben szabályoznia. Összegezve a Kormány e lépéssel elvonta a parlament hatáskörét, amely – ahogyan azt a hivatkozott AB

[480] Ivancsics Imre: A helyi és a kisebbségi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzésről. Jura 2009/1. 33. o.
[481] 297/2006. (XII.23.) Korm.rendelet (2). bek.: „A közigazgatási hivatalok a Kormány területi államigazgatási szervei." Míg a 177/2008. (VII.1.) Korm.rendelet szerint: „A közigazgatási hivatal a Kormány kijelölt államigazgatási szerve." Megállapítható tehát, hogy a szabályozási koncepció valóban nem változott.
[482] 131/2008. (XI. 3.) AB határozat

határozat elvi jelentőséggel rögzíti – egy jogállamban teljességgel kizárt, hiszen csak és kizárólag a parlament (Országgyűlés) mint a legfőbb népképviseleti szerv rendelkezik törvényalkotási hatáskörrel.

Az Országgyűlés a jogalkotási kötelezettségének ismételten nem tett eleget, így a 2008. december 23-i kormányülésen megalkotásra került a Kormány általános hatáskörű területi szervéről szóló 318/2008. (XII.23.) Korm. rendelet, amely rögzítette, hogy a regionális államigazgatási hivatal, *a helyi és kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének kivételével*, általános jogutódja a közigazgatási hivatalnak. Vagyis a nyílt alkotmányellenesség elhárítása azáltal történt meg, hogy az államigazgatási hivatalok nem kaptak alkotmányellenes felhatalmazást arra, hogy ellássák az önkormányzatok törvényességi ellenőrzését is.[483] Az idézett normaszöveg oda vezetett, hogy Magyarországon 2010. szeptember elsejéig szünetelt a törvényességi ellenőrzés, hiszen hiába utalt az Alkotmány és az Ötv. szövege is erre a feladatra, nem volt olyan hatáskörrel rendelkező szerv, amely ezt a feladatot elláthatta volna.[484]

6.6.2. A törvényességi ellenőrzéshez való visszatérés

Az Országgyűlés a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet megteremtésével a demokratikus jogállamiság egyik alapvető intézményének[485] kiüresedését fenyegette. Ugyan a jegyző jogszabálysértés jelzésére irányuló kötelezettsége, mint belső törvényességi ellenőrzés továbbra is élt, ennek hatékonysága azonban vitatható volt. Egyrészt a jegyzőnek a képviselő-testülettől való függősége miatt, másrészt, mert e jogkör előzetes jelzésre és nem utólagos intézkedésre jogosította fel a jegyzőt, és az ilyen előzetes szignalizációnak nem minden esetben tett eleget a képviselő-testület.

A Korm. rendelet alapján a hivatal közreműködött a Kormánynak az Alkotmánnyal ellentétesen működő helyi képviselő-testület feloszlatására irányuló javaslatának a kialakításában. A kérdés már csak az, miként tudott a hivatal közreműködni döntés-előkészítő és javaslattevő szervként, ha a helyi és kisebbségi önkormányzatok működéséről és döntéseiről hivatalos információval nem rendelkezett.[486]

[483] Patyi András – Varga Zs. András: Általános közigazgatási jog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2009. 299.o

[484] Bércesi Ferenc: A törvényességi ellenőrzés hiányának hatásai. In: Fábián Adrián (szerk.): A jegyző helye és szerepe a magyar közigazgatásban. A „Jövő Közigazgatásáért" Alapítvány, Pécs 2010. 9. o.

[485] Ivancsics Imre: A helyi és kisebbségi… 37. o.

[486] Ivancsics Imre: A helyi és kisebbségi… uo.

Az államigazgatási hivatal és az önkormányzatok a szakmai segítségnyújtás keretében ugyan továbbra is együttműködtek, a kooperáció intenzitása folyamatosan gyengülő tendenciát mutatott.[487] A törvényességi kontroll e torzított verziója az informális jellegű eszközök (szóbeli jelzések, telefonon adott szakmai vélemények) tájékoztatók, jelentések, állásfoglalások formáira korlátozódott[488] és csupán itt-ott működött. Pusztán attól függött, hogy az önkormányzatok a 2009. január elsejét megelőző időszakban a törvény alapján kialakult gyakorlatot folytatták-e, hiszen jogszabályi kötelezettségük erre nézve a törvényalkotás elmulasztása miatt nem volt. Bár a hivatalok említett instrumentumokkal igyekeztek elősegíteni a jogsértések megelőzését, egyfelől a tapasztalatok azt mutatták, hogy pontosan azok az önkormányzatok nem éltek a segítségkérés lehetőségével, amelyeknél korábban több törvényességi probléma is mutatkozott.[489] Másfelől még, ha a jegyzők meg is küldték a jegyzőkönyveket, az esetleges jogsértések kiküszöbölésére a hivatalvezetőnek nem volt jogköre. Márpedig a jogállamiság eszméje, a törvények primátusa összeegyeztethetetlen a helyi önkormányzatok törvényességi szempontú ellenőrzésének hiányával. Harmadrészt az alapjogok védelmének szempontjából súlyosan aggályos az a helyzet, hogy „*nincs olyan szerv a magyar államszervezetben, amely az önkormányzatok szervezetének, működésének, döntéshozatali eljárásának és döntéseinek törvényességi ellenőrzésére jogosult*.”[490] A törvényességi ellenőrzés eszközei elsősorban a tárgyi jog védelmét garantálják, ugyanakkor az ellenőrzés eredményeként egyéni jogsérelmek orvoslására is sor kerülhet. Az a tény, hogy az önkormányzat akár aktív, akár passzív (mulasztó) jogsértő tevékenységével szemben az állampolgárok – ellenőrző szerv hiányában - kiszolgáltatottá váltak, alapjogi visszásságok felmerülésének veszélyét rejtheti magában. A törvénysértő nem hatósági határozat bírósági felülvizsgálatát korábban a közigazgatási hivatal kezdeményezhette, amelyre –alkotmányos felhatalmazás hiányában- a területi államigazgatási szerv már nem rendelkezett jogkörrel. Mindazonáltal a kormányhivatalok komoly erőfeszítéseket tettek a fennálló helyzet kezelésére. A magas szintű szakmai felkészültség és a korábbi évek tapasztalatai (nem mellesleg a kialakult személyes kapcsolatok) mind-mind hozzájárult ahhoz, hogy az önkormányzatok a jogszerű működésükhöz a törvényességi ellenőrzés szünetelésének ideje alatt is megkapjanak minden segítséget.[491]

[487] Bár megjegyzendő, hogy pl. Veszprém megyében a jegyzőkönyvek felterjesztése viszonylag nagy arányban történt. Forrás: Interjú Dr. Nagylaki Csillával a Veszprém Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjével.
[488] Vö. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése AJB-219/2011. számú ügyben
[489] Bércesi Ferenc: A törvényességi ellenőrzés hiányának hatásai. In. Fábián Adrián (Szerk.): A jegyző helye és szerepe a magyar közigazgatásban. A”Jövő Közigazgatásáért” Alapítvány. Kódex Nyomda, Pécs 2010. 12.o
[490] Vö. Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának 2009. évi tevékenységéről 171. o.
[491] Bércesi Ferenc: A törvényességi ellenőrzés hiányának hatásai… 16.o.

A Kormány az alkotmányellenes helyzet feloldását azzal kísérelte meg, hogy 2009. július 31.-ével törvényjavaslatot terjesztett elő az Ötv. módosítására vonatkozóan, amelyben *a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését ellátó szervként a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervének megyei, fővárosi illetékességgel rendelkező szervezeti egységeként működő közigazgatási hivatalt nevezte meg. [T/10222 törvényjavaslat a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról 1. §] Az Országgyűlés azonban* nem tűzte napirendjére és nem tárgyalta meg a Kormány által benyújtott törvényjavaslatot.

Egyébiránt a helyzet rendezésével kapcsolatosan az állampolgári jogok országgyűlési biztosa több ízben[492] *kérte a közigazgatási és rendészeti miniszterhez tájékoztatását, majd* az Országgyűlés elnökéhez címzett levelében kérte, hogy közreműködésével nyújtson segítséget a jogbiztonság és az alapjogok érvényesülését veszélyeztető helyzet orvoslásában azáltal, hogy szorgalmazza a politikai erők közötti konszenzus kialakítását az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének helyreállítását megalapozó törvényszöveg megalkotása érdekében.

A választásokat követően az Országgyűlés új összetételének aránya (2/3-os többség) lehetővé tette az önkormányzat törvény módosítását, majd 2010. szeptember 1-jével létrejöttek a közigazgatási hivatalok, amelyek részletszabályait a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokról szóló 214/2010. (VII. 9.) Korm. rendelet tartalmazta. Ezzel egy közel két éven át tartó ex-lex állapot ért véget, hiszen immár hatáskörrel rendelkező szervek révén újraindult az önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés. Gyakorlatilag az utolsó pillanatban, a helyhatósági választások előestéjén. A rendelet csupán átmeneti jellegű volt, mégis alapvető jelentőségű abban a tekintetben, hogy a hivatalt a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerveként definiálta, valamint tartalmi szempontból elsődlegesen a korábbi jogintézmények továbbélését illetve újraalkalmazását írta elő.[493] A Kormány területi államigazgatási szervezetrendszer átalakítását meghirdető programja végrehajtásának koncepcionális elemeit a 1191/2010. (IX. 4.) Korm. határozat, valamint a Magyary Program deklarálta.[494]

[492] Ld. erről bővebben. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH 1538/2009 és OBH 2634/2009. számú ügyekben

[493] Példának okáért ilyen: a véleményezési jog, a területi elektronikus ügyfél-tájékoztatási rendszer koordinálása, oktatás-módszertani központként való közreműködés. Ld. erről bővebben. Lőrincsik Péter: Régi-új közigazgatási hivatalok. Jegyző és Közigazgatás 2010/5.

[494] Ld. bővebben. Csonka Ernő: A területi államigazgatás új vonalai. Új Magyar Közigazgatás. 8. évf. 3. sz. 2015. 58-60. o.

A törvényességi ellenőrzés visszaállítását követően a közigazgatási hivataloknak gondoskodni kellett a szükséges önkormányzati alapdokumentumok beszerzéséről, majd a felderített, de a hatáskör hiányában intézkedés nélkül hagyott jogsértésekre hívták fel az önkormányzati döntéshozók figyelmét, kérve a jogsértések megszüntetését.[495] A személyi állomány tekintetében általánosságban elmondható, hogy a korábban törvényességi ellenőrzést végző szakemberek továbbra is a hivatalban dolgoztak, így szakmai szempontból gyakorlott és felkészült gárda kezdhette meg, illetve folytathatta a munkát.

A területi államigazgatás szervi (és majd funkcionális) integrációja tovább folytatódott, amelynek eredményeként a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok bázisán 2010. évi CXXVI. törvénnyel megkezdték működésüket a kormányhivatalok mint a kormány általános hatáskörű terület államigazgatási szerveit, élükön a kormánymegbízottal.[496] Így 2011. január elsejétől e szervek látják el a helyi önkormányzatok törvényességi szempontú ellenőrzését.

[495] Balogh Gábor-Szögi Ágnes: A helyi önkormányzatok törvényességi szempontú vizsgálatának múltja, jelene és jövője –20 év után ismét törvényességi felügyelet (I.rész). Kodifikáció és Közigazgatás. 2012/1. 54. o.
[496] Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program. (MP-110). A haza üdvére és a köz szolgálatában. 2011. június 10. 25. o.

VII. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete az Alaptörvényben és az Mötv. parlamenti vitájában

A 2012 január elsején hatályba lépett Alaptörvény változást hozott a helyi önkormányzatok feletti törvényességi kontroll tekintetében is. Az alkotmányozó hatalom egy új, a centralizáció irányába mutató alapokra helyezte a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve, a kormányhivatal és az önkormányzatok kapcsolatát, mivel a törvényességi ellenőrzés megerősítése, felügyeletté történő alakítása mellett tette a voksát. Az Országgyűlés számára a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat meghatározó sarkalatos törvény elfogadását az alkotmányozó hatalom az Alaptörvény hatálybalépéséig irányozta elő.[497]

7.1. Az Alaptörvény új rendje: törvényességi ellenőrzés helyett törvényességi felügyelet

Az Alaptörvény normaszövegének elfogadásával világossá vált, a jogalkotó eleget kíván tenni azoknak a tapasztalatoknak, amelyek mind a szakirodalom és a tudomány, mind a gyakorlat oldaláról időről-időre felmerültek, és sürgették a törvényességi ellenőrzés rendszerének átalakítását, szigorítását. Ennek oka elsősorban nem a kontrollszervek megfelelő számának hiányában, hanem e szervek korrekciós elenyésző korrekciós hatalmában volt keresendő,[498] amelynek következtében az ellenőrzés során tett megállapításoknak esetenként nem volt következménye.[499] Az Alkotmánybíróság egyébként ezzel kapcsolatban megjegyzi, hogy az ellenőrzés ugyan gyengébb jogosítványai magában rejtik a befolyásolás lehetőségét.[500]

A vonatkozó álláspontok közül álljon itt néhány előbb tett megállapításom alátámasztására.

Ivancsics Imre a törvényességi ellenőrzés intézményrendszerének újragondolása esetére a következőket javasolta:

[497] Alaptörvény 31. cikk (3) bek.

[498] Ld. erről Ivancsics Imre – Fábián Adrián: A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályok az Alaptörvényben. In: Drinóczi Tímea (Szerk.): Magyarország új alkotmányossága. PTE ÁJK, Pécs 2011. 97. o., Kara Pál: A közigazgatási hivatalok tevékenysége. Magyar Közigazgatás, 2001. február; BM Önkormányzati Munkacsoport: A helyi önkormányzati rendszer fejlesztésének fő irányai. (Munkaközi szakmai anyag) Magyar Közigazgatás, 2002/2. sz.

[499] A törvényességi ellenőrzés egyes eszközeit, illetve az ezekkel kapcsolatban felmerülő problémák részletekbe menő, aprólékos tárgyalását mellőzném, mert az értekezésnek nem közvetlen célja a múlt és a jelen rendszere közötti egyezéseket, avagy különbségeket kimutatni. A dolgozat alapvetően a jelenleg hatályos felügyeleti kontrollra koncentrál, megfogadva sir Winston Churchill örökérvényű intelmét: „Ha vitát nyitunk a múlt és a jelen között, felmerül annak a veszélye, hogy elveszünk a jövőben."

[500] Ld. 90/2007. (XI. 14.) AB határozat

- a törvényességi ellenőrzés eszköztárának kibővítését, különösképpen az egyedi önkormányzati döntés saját hatáskörben történő felfüggesztésének jogával (ezt csak a bíróságtól lehetett kérni) és
- a törvényességi ellenőrzés körében a Kormány teljes körű szervezet-alakítási jogának biztosítását.

A közigazgatási hivatalok intézményesítéséről a törvényalkotói korlátozás[501] alóli kivétel esetében a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörében dönthetett volna. Ezzel elkerülhető, de legalább is lerövidíthető lett volna az a közel tizennyolc hónapig fennálló mulasztásos törvénysértés, amelynek következtében az önkormányzatok törvényességi ellenőrzése szünetelt. Ugyanis - egyetértve Ivancsics Imrével - nem a törvényességi kontrollt ellátó szervek szervezeti rendszerének kiépítésétől kell félteni az önkormányzati szervek önállóságát, hanem a hatáskörök szabályozásától.[502]

Fürcht Pál az új Alkotmány előkészítésekor 1995-ben ugyancsak sürgette a törvényességi felügyelet ezen belül is - Ivancsics Imréhez hasonlóan - a felfüggesztési és a pótlási jog bevezetését, valamint az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatának bíróságokhoz telepítését.[503]

Balázs István arra mutatott rá, hogy a tanácsrendszer által meghonosított ellenőrzési rendszer kívánatos megszüntetését követően tulajdonképpen megmaradt „a hiány és az űr a felügyeleti ellenőrzések, különösen a jogszerűségi ellenőrzés terén."[504] Az erős törvényességi és pénzügyi felügyeletnek az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás szempontjából is jelentősége lenne.[505]

Kiss László szerint az Ötv-ben meghonosított törvényességi ellenőrzés – hatásaiban, eszközeiben – túllépett a hagyományos ellenőrzés keretein, afféle szemérmes felügyeletként funkcionált. Tulajdonképpen eddigiekben is a törvényességi ellenőrzés gyakorlati működése során a felügyeletet végző szerv, amennyiben az önkormányzat a törvényességi felhívásban foglaltaknak nem tett eleget, a felügyelet jogi eszközeivel lépett tovább.[506] Továbbá – hangsúlyozza alkotmánybíró úr - előrelépést jelentene, ha az ellenőrzés felügyeletként kerülne

[501] Ld. 812/B/2008 AB határozat: „A közigazgatási hivatalok intézményesítése törvényhozási tárgynak tekintendő."
[502] Ivancsics Imre: A helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése… 124. o.
[503] Fürcht Pál: Az új Alkotmány önkormányzati normáihoz. Magyar Közigazgatás 1995/1 6. sz. 334. o.
[504] Balázs István: A területi államigazgatási szervek reformjáról. In: Fogarasi József (Szerk.): A közigazgatás és ellenőrzése. UNIÓ Kiadó, Budapest 1995. 87. o.
[505] Balázs István: A magyar közigazgatás és a törvényesség. In. Csefkó Ferenc (Szerk.): Szamel Lajos Tudományos Emlékülés. Pécs 2000. 169. o.
[506] Gasparics Emese hozzászólása a Helyi önkormányzatok 2012 c. NKE-n megrendezett konferencián elhangzott kerekasztal-beszélgetés során. Területi közigazgatás-önkormányzatok. Magyar Közigazgatás. 2012/1. sz. 5. o.

definiálásra, azzal a megkötéssel, hogy a definíció a felügyeletet, segítő, támogató alakzatként mintázná meg.[507] E kívánalom jelentősége felértékelődhet, különösen akkor, ha 1994. évi módosítással megszüntetett köztársasági megbízott azon belső utasításaira gondolunk, amelyekkel a törvényességi ellenőrzés munkamódszereit meghatározta, nevezetesen amelyekkel a törvényességi észrevételezés szigorú írásbeliségét irányozta elő. Ez kétségkívül minimálisra szorította a közvetlen szakmai kapcsolatok kialakítását az önkormányzatokkal.[508]

Torma András az optimális mértéket hiányolta az ellenőrzési jogosítványok körében, mert azok túl kevésnek bizonyultak, így az eszközrendszer bővítését szorgalmazta, a törvényességi ellenőrzésnek a felügyelet felé történő elmozdításával (például: ellenőrzés utólagos jellegének feloldása, a törvényi kötelezés ellenére elmulasztott önkormányzati döntésnek saját hatáskörben történő meghozatala).[509]

Szabó Lajos szintén indokoltnak tartotta a törvényességi ellenőrzés jogának kiterjesztését, sőt az eszközrendszer alkotmányban történő intézményesítésére tett javaslatokat.[510]

Az *Európai Bizottság* is rámutatott arra *Agenda 2000 c. országjelentésében*, noha Magyarországon 1989 óta a közjogi berendezkedés a korábbi szocialista helyzethez képest meglehetősen sokat javult és az állampolgárok a jogállamiságra már egyre inkább a politikai ellenőrzés eszközeként tekintenek, valamint a közigazgatási egységek feladatai és az ellenőrző szervei viszonylag meghatározásra kerültek, mégis más európai országokhoz képest még mindig vannak olyan területek, ahol az ellenőrzés, a feladat-és hatáskörök még nem egyértelműen definiáltak. Ennek okán a helyi önkormányzatok vezetése és (állami) felügyelete alapvető fejlesztést, míg feladataik és intézményi struktúrájuk pontosabb meghatározást kíván meg.[511]

Az *MTA Jogtudományi Intézetének* Alkotmánykoncepcióhoz tett javaslatai is hangsúlyozták, hogy az önkormányzatokról szóló rendelkezések kiegészítendők a felügyeleti eszközökre vonatkozó szabályozással, amelynek minimuma a felfüggesztés joga. Emellett az

[507] Kiss László: Az irányítás és a felügyelet időszerű kérdései a közigazgatásban. In: Fogarasi József (Szerk.): Az irányítás és a felügyelet közigazgatási dilemmái. UNIÓ Kiadó, Budapest 1994. 64. o.
[508] Ld. erről: Faludi Imre-Németh Jenő: Törvényességi ellenőrzés kritikus pontjai Somogy megyében. Magyar Közigazgatás. 1995/12. sz. 704-712.
[509] Torma András: Adalékok a kontroll és közigazgatás kapcsolatához. In: Fogarasi József (Szerk.): A közigazgatás és ellenőrzése. UNIÓ Kiadó, Budapest 1995. 142. o.
[510] Ld. erről bővebben: Szabó Lajos: Az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének fejlesztése. Magyar Közigazgatás 1993/8. 469-473. o.
[511] Agenda 2000. Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Hongrie à l'Union Européenne. 78-79. o.

Intézet a kötelező közszolgáltatás biztosításának, illetve a jogharmonizációs kötelezettség elmaradásának alkotmányi rendezését is szükségesnek tartotta.[512]

A szakirodalmi álláspontok összegzéseként a Szerzők többsége alapvetően két felügyeleti eszközt, a döntés végrehajtásának felfüggesztésének, illetve az elmulasztott aktus pótlásának jogát hiányolta.

Az önkormányzati döntés bíróság általi törvényességi felülvizsgálata esetén indokolt lenne a felügyeletet gyakorló szerv számára a döntés felfüggesztése biztosításának vagy a kereset végrehajtásra halasztó hatályának kimondása. Tehát a vitatott helyi jogszabály mindaddig hatályban marad, amíg egy hosszadalmas bírósági eljárás végén nem határoznak a jogszabálysértő voltáról. A végrehajtás felfüggesztését lehet ugyan indítványozni, a bíróságnál, de utóbbi erre általában csak akkor mutatkozik hajlandónak, ha a vitatott aktus megsemmisítése valószínűsíthető. A törvényességi felügyeleti szerv felfüggesztési jogát ugyanakkor csak feltételhez kötötten –mint például a közérdek közvetlen veszélye vagy a végrehajtás fel nem függesztésének elháríthatatlan kárral járó eredménye- gyakorolhatná.[513]

Az aktuspótlási jog biztosítása a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv részére bírói garanciával szintén sokat vitatott kérdés volt. Hiszen, ha egy kötelezően megalkotandó aktust az önkormányzat elmulasztott, az nem csupán a törvényesség és a jogállamiság eszméjét, hanem közvetlenül érintett, sőt sértette az állampolgárok jogait. Gondoljunk csak példának okáért arra, ha az önkormányzat nem alkotta meg a helyi népszavazási eljárásra vonatkozó rendeleti szabályokat, ezzel megakadályozta a választópolgárokat abban, hogy ebbéli jogaikat gyakorolják. De nagy számban fordultak elő olyan esetek is, hogy az önkormányzatok SzMSz nélkül működtek, amely jogbizonytalanságot eredményezett.[514]

Végezetül a szakirodalom egységesnek mondható abban a kérdésben is, hogy a mindemellett a törvényességi felügyelet intézményesítését az előzetes és támogató jellegű kontroll eszközeinek erősítésével egyidejűleg kívánják.

A sarkalatos törvényben (Mötv.) foglalt részletszabályok megértéséhez, szükséges az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek vázlatos ismertetése, mivel azok egyfelől intézményesítették a Kormány törvényességi felügyeleti jogkörét, felhatalmazással a részletszabályok sarkalatos törvényben történő kidolgozására, másfelől - a jogforrási

[512] Lamm Vanda (Szerk.): Javaslatok a Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozásához. MTA JTI Budapest 2010.
[513] Szabó Lajos: Az önkormányzatok… 470. o.
[514] Ld. erről bővebben: Kiss László: Az önkormányzatok Szervezeti és Működési Szabályzatai. Magyar Közigazgatás. 41. évf. 2. sz. 1991. 148-157. o. és Szabó Lajos: Az önkormányzatok… 467-468. o.

hierarchiában elfoglalt helyükre tekintettel- keretet adtak az alkotmányozó hatalom által kijelölt törvényalkotási kötelezettségnek.

Már korábban rögzítésre került, hogy az Ötv. a helyi demokrácia kialakítása és megerősítése érdekében csupán törvényességi ellenőrzési jogkört engedett a Kormány területi szerveinek, és bár gyakorlatilag az önkormányzati törvény megalkotása óta a rendszer működési problémái folyamatosan felszínre kerültek, egyik kormányzó párt sem vállalta az erősebb felügyeleti jogosítványok szabályozását.[515] Részint e laza kapcsolat vezetett arra, hogy 2010-re az önkormányzatok többsége olyan súlyos (gazdasági)válsághelyzetbe került,[516] amely veszélyeztette alkotmányos rendeltetésük, nevezetesen a helyi közügyek megfelelő ellátását. E krízis is hozzájárult ahhoz a reformfolyamathoz, amely az alkotmányozó hatalmat arra késztette, alapjaiban változtassa meg a központi állami szervek és e decentralizált entitások viszonyát. Ennek megfelelően az új alkotmány tervezete[517] részletes parlamenti vitájában is felmerült az állam és az önkormányzatok kapcsolatának újragondolása mind alkotmányi, mind az önkormányzatokat érintő új jogszabályi alapokon.

Az Alaptörvény lemondott a rendszerváltáshoz kötődő, főként garanciális okokból született autonómia-elemeket részletező szabályozásról és az önkormányzatiság vonatkozásában csak keretszabályokat állapít meg, sarkalatos törvényre bízva a további szabályozást.[518] A sarkalatos törvény megalkotásához és megváltoztatásához is a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. E szavazataránnyal kapcsolatosan megjegyzendő, hogy a kétharmadosság elvárása ezeknél a törvényeknél nyilvánvalóan formai garanciát jelenthet a mindenkori parlamenti többség önkényes törekvéseivel szemben.[519] Mindazonáltal az ily módon elfogadott részletszabályok későbbi módosítása nehézségekbe ütközhet. Ez a törvényességi felügyelet történetében nem példa nélküli, ha a 2009-től kezdődő időszakra gondolunk.

---

[515] Vö. Nagy Marianna: A helyi-területi önkormányzatok és az Alaptörvény. Közjogi Szemle 2017/12. 22. o.

[516] A folyamat összetettségéről hosszan szólni nem ezen értekezés feladata, a szerzők többsége ugyanakkor a következőket emeli ki: túlságosan széleskörű autonómia, település-centrikusság, a kötelező feladatok ellátásához szükséges feltételek állam általi biztosításának hiánya, önkormányzati kölcsönfelvételek, csődeljárások, a cél-és címzett támogatások anomáliái, az önkormányzati érdekképviseletek nem hatékony működése. Ld. erről bővebben: Csefkó Ferenc: Az álmodozások kora-20 éves a magyar önkormányzati rendszer. In. Fábián Adrián (Szerk.): 20 éves a magyar önkormányzati rendszer. A „Jövő Közigazgatásáért" Alapítvány. Pécs 2011. 109-128. o.

[517] Magyarország Alaptörvénye címmel Ágh Péter és képviselőtársai, Fidesz, valamint Aradszki András és képviselőtársai, KDNP, által előterjesztett T/2627. sz. törvényjavaslat, továbbá a Magyar Köztársaság Alkotmánya címmel Szili Katalin független képviselő által előterjesztett T/2628. sz. törvényjavaslatot, ám ezzel a plenáris ülés érdemben nem tárgyalta.

[518] Vö. Balázs István: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása. MTA Law Working Papers. 2014/3. 2. o. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_03_Balazs_Istvan.pdf (2018. 03. 12.)

[519] [519] A sarkalatos törvényekről ld. bővebben: Jakab András-Szilágyi Emese: Sarkalatos törvények a magyar jogrendben. MTA Law Working Papers. http://real.mtak.hu/19606/1/saralatos_osszefoglalo_altalanos_kisjelentes.pdf (2018. 03. 26.)

Az ellenőrzési jogosítványok intenzívebbé tételének igénye tehát nem újkeletű a magyar jogrendben, így tulajdonképpen nem tekinthető váratlannak –és első látásra- a szakirodalmi álláspontokra támaszkodik az alaptörvényi szabályozás. Az Alaptörvény 34. cikkének (4) bekezdése kimondja, hogy „a Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét." E mondatból két dolog látszik: 1. a törvényességi felügyelet tartalma tekintetében: az alkotmányozó hatalom erősebb jogosítványokat kíván a Kormány kezébe adni, a törvényességi felügyelet alaptörvényi alapon realizálódik, amely intenzívebb állami kontrollt tesz lehetővé. Ezzel tulajdonképpen a magyar Alaptörvény is követi a legtöbb nyugat-európai alkotmány meghatározását. 2. a törvényességi felügyeletet ellátó szerv tekintetében: a kontrollt továbbra is az általános hatáskörű területi államigazgatási szerv közreműködésével látja biztosítottnak.[520] A felügyeletet ellátó szerv vonatkozásában *Szente Zoltán* megjegyzi, elviekben az is elfogadható lenne, hogy az alkotmány csak az önkormányzati működés törvényességére vonatkozó általános klauzulát határoz meg, de az országgyűlésre bízza a szervtípus megjelölését.[521]

Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésének a) pontjával ellentétben[522] az Alaptörvény nem tartalmazza azt a restrikciót, miszerint a helyi önkormányzat döntése „csakis törvényességi okokból" lenne felülvizsgálható. Bár az Alaptörvény mindenütt alapvetően alkotmányossági és törvényességi kontrollt alakított ki, nem lett volna akadálya más szempontú – gazdaságossági, eredményességi – döntés-felülvizsgálat sarkalatos törvényben történő lehetővé tételének.[523] E megszorítás alaptörvényi hiánya is a jogalkotó megváltozott felfogását tükrözi az állam-önkormányzat viszonya tekintetében. Nyitva hagyta ugyanis az utat a törvényi szabályozás előtt egy esetleges célszerűségi felülvizsgálat vonatkozásában. Nyomatékosítani szükséges azonban, hogy a Charta 8. cikk 2. pontja alapján az államigazgatási felügyelet általában csak e tevékenység törvényességének és az alkotmányos elvekkel való összhangjának vizsgálatára irányulhat, célszerűségi felügyeletet kizárólag magasabb szintű államigazgatási szervek végezhetnek, kizárólag azon állami feladatok vonatkozásában, amelyeknek végrehajtását a helyi önkormányzatokra ruházták át. A Kormány és az önkormányzati igazgatás között viszont nincs hierarchikus viszony. E hiátusra a Velencei Bizottság is felhívta a magyar jogalkotó figyelmét. Az Alaptörvényről készített

[520] Érdekesség, hogy a T/2627. sz. 2011. március 14-én benyújtott törvényjavaslat Magyarország Alaptörvényéről visszatért volna a területi beosztás tekintetében a történelmi hagyományokon alapuló vármegye megnevezéshez, ebből következően a javaslatban fővárosi és vármegyei kormányhivatal szerepelt mint a törvényességi felügyeletet ellátó szerv. http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf (2018. 03. 09.)
[521] Szente Zoltán:A helyi területi önkormányzatok… 383. o.
[522] „A helyi képviselő-testület önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése csak törvényességi okokból vizsgálható felül."
[523] Tilk Péter: i. m. 9. o.

véleményében határozott javaslatot tett arra, hogy a helyi közösségeket szabályozó későbbi jogszabályban tisztázásra kerüljenek egyfelől a helyi önkormányzat saját, illetve a központi kormány által átruházott hatáskörei, másfelől az ezek felett gyakorolható állami kontroll szempontjai.[524] A felülvizsgálat terjedelme kapcsán érdemes szóba hozni a 47/2010. (VI.29.) OGY határozattal létrehozott Alkotmányelőkészítő Eseti Bizottság által jegyzett alkotmánykoncepció[525] szövegét. E dokumentumban még szerepelt az a kitétel, hogy a helyi (!) képviselő-testület döntése csak törvényességi okokból vizsgálható felül. A koncepciót végül az Országgyűlés mellőzte az új alkotmány tervezetének megalkotásakor, arra pusztán mint a képviselők alkotmányozó munkájának támogatására folytatott tevékenységre utal.[526]

Az Alaptörvény előkészítése során megerősödtek azok a szakirodalmi alapokon[527] nyugvó javaslatok, amelyek szerint a helyi önkormányzatok által alkotott normatív aktusok felülvizsgálata ne az Alkotmánybíróságot terhelje, hanem ezek is közigazgatási rendes bírósági útra tartozzanak, mivel ez inkább tény-, mint alapjogi bíráskodás.[528] Az Alkotmánybíróság közjogi szerepébe egyébként is nehezen fér bele, hogy egy község legapróbb jelentőségű rendeleteinek törvényességével foglalkozzon.[529] Az Alaptörvény két helyen, egyfelől a bíróságokról, másfelől a helyi önkormányzatokról szóló részben érinti a helyi önkormányzatokkal összefüggő bírósági eljárást. Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése szerint: „A bíróság dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről…" Az Alaptörvény tehát az Alkotmánybíróság helyhatósági rendeletek feletti absztrakt utólagos normakontrolljának monopóliumát megszüntetve az önkormányzat normatív aktusai egy típusának, a formailag alkotmánysértő, azaz a jogforrási hierarchiába

[524] Opinion on the new constitution of Hungary adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011). CDL-AD(2011)016 24. o. http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)016-e (2018. 03. 13.) Az Mötv. a törvényességi felügyelet terjedelmének meghatározásával e kérdésben állást foglal, ugyanis kizárólag a döntéshozatal és a döntések jogszerűségi felülvizsgálatát engedi.

[525] 9/2011. (III. 9.) OGY határozat Erről lsd részletesebben. Drinóczi Tímea: Többszintű alkotmányosság működésben – alkotmányos párbeszéd Magyarországon. Akadémiai doktori értekezés. http://real-d.mtak.hu/863/7/dc_1051_15_doktori_mu.pdf (2018. 03. 13.) 106-114. o.

[526] Említett dokumentum egyébként tartalmazta az a kívánalmat is, hogy a történeti alkotmányhoz hasonlóan szerepeljen az új alkotmányban is az önkormányzatok Alkotmánybírósághoz fordulásának joga. 9/2011. (III. 9.) OGY határozat melléklete, ez azonban az Alaptörvényből kimaradt.

[527] Ld. példának okáért: Szakmai tervezet a helyi önkormányzatokról szóló törvény módosítására. Magyar Közigazgatás 1994/6-7. sz. 341. o., Szente Zoltán: A helyi területi önkormányzatok alkotmányos szabályozásának elvei de lege ferenda. Magyar Közigazgatás 1994/6-7. sz. 382-384. o., Az Állami Számvevőszék Elnökének észrevételei az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozási elvekről. Budapest, 2010. szeptember 30. 3. o.

[528] Petrik Ferenc: Közigazgatási bíróság – közigazgatási jogviszony Budapest, HVG-ORAC Lap-és könyvkiadó Kft. 2011. 237. o.

[529] ifj. Trócsányi László: A közigazgatási bíráskodás hatásköri és szervezet kérdései. Magyar Jog, 1993/9. sz. 545. o.

ütköző rendeletnek a felülvizsgálatára vonatkozó hatáskört a bíróságokhoz telepíti az eljáró bíróság konkretizálása nélkül. Egyszóval csak az alkotmányossági kontroll maradt az Alkotmánybíróság hatáskörében, a törvényességi szempontú vizsgálat átkerült a rendes bíróságok jogkörébe.

A Bszi. a rendeletek felülvizsgálata tekintetében 2012. január 1-jétől a Legfelsőbb Bíróság jogutódjaként működő Kúriát, annak Önkormányzati Tanácsát jelölte meg, míg a határozatokkal kapcsolatos e hatáskört a közigazgatási és munkaügyi bíróságok kompetenciájába utalta.[530] Ezzel az önkormányzati igazgatás teljes egészében rendes bírói, méghozzá közigazgatási bírói kontroll alá helyeződött, hiszen a konkrét aktusok felülvizsgálata mellett valódi normakontroll hatáskört is kaptak a bíróságok. A magyar viszonyokat vizsgálva azt hiszem, helytálló idézni *Patyi András* gondolatát miszerint: „A közigazgatási bíráskodás és az alkotmánybíróság testvérek, de nem ikrek, mert nem mindig egykorúak".[531] Ugyanakkor nyilvánvaló, de szükségszerű tévút (volt) a jogalkotó részéről, hogy a normakontroll eljárási szabályait egy anyagi jogi törvényben, nevezetesen a Bszi. 46.-56.§-aiban helyezte el különálló közigazgatási perrendtartás hiányában. E dogmatikai korrekciót a 2018. január elsején hatályba lépett Közigazgatási perrendtartásról szóló törvény végezte el, amelynek XXV. fejezet szól az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló, valamint a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárásokról.

A hatáskörök lehatárolása tekintetében akkor mutatkozhat némi kétely, amikor egy rendelet egyaránt mutat formai és tartalmi alkotmányellenességet.[532] A vegyes indítványok elbírálásával kapcsolatosan *Petrik Ferenc* megjegyzi, rengeteg gyakorlati problémával járhat, hogy a két szervezet közötti hatáskör alapja az AB esetén az alkotmánysértés megállapítása, míg a bíróság csak a törvénysértés reparálására jogosult. Nagyon kevés olyan ügy van, amelyben a törvénysértés nem vezethető vissza az Alkotmány valamely rendelkezésére.[533] Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 37. §-a értelmében az Alkotmánybíróság „az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet „más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása. Ebből következően, ha nem csupán

[530] Bszi. 24. § (1) bekezdés f) d) pontok és 19. § (1) bekezdés a) pont
[531] Patyi András: Közigazgatási bíráskodás de constitutione ferenda. In. Varga Zs. András-Fröhlich Johanna (Szerk.): Közérdekvédelem. A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője. PPKE JÁK-KIM, Budapest 2011.
[532] Ld. erről pl. a teljesség igénye nélkül Balogh Zsolt: Önkormányzati jogvédelem. Fundamentum 2012/1. 10. o. és Tilk Péter: A Kúria önkormányzati Tanácsa döntéseinek elvi megállapításai – az eljárási kérdések vonatkozásában. Új Magyar közigazgatás 2014/12. 78. o.
[533] Petrik Ferenc: i. m. 237. o.

Alaptörvénybe ütközés, hanem más jogszabályba ütközés kérdése is felmerül az ügyben, az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 37. § (1) bekezdése alapján nincs hatásköre az indítványt elbírálni. Ilyen esetekben az indítványt át kell tenni az eljárásra hatáskörrel rendelkező Kúriára, mivel az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés *c)* pontja értelmében a bíróság dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről.[534] A hatáskörök ilyen alapon való megosztása nem ismeretlen Európában. A normakontroll francia modelljére hivatkozhatunk az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróság kapcsolatát illetően. Ennek lényege, hogy a jogszabályok alkotmányosságának vizsgálata nem az Alkotmánybíróság privilégiuma, hanem az alkotmánybírósági feladatokat ellátó Conseil Constitutionnel és a közigazgatási bíráskodást (is) ellátó Conseil d'État megosztozik a norma-kontrollon.[535] Az Alkotmánybíróságon belül egy közjogászokból álló speciális tanács végezte a helyi önkormányzati rendeletek és nem egyedi aktusok törvényességi felülvizsgálatát, amely saját joggyakorlatát is relatív autonómiával fejlesztette, s mint ilyen már-már közigazgatási bíróságként működött.[536]

A többszintű normakontroll intézményesítése a szakirodalom részéről nem talált egységes elfogadásra. Hasonlóan *Petrik Ferenchez, Kiss László* szerint sem célravezető elkülönítve kezelni az alaptörvény-ellenességet és a törvénysértést, mivel azok „egymásba fonódva" jelentkeznek.[537] *Gajduschek György* álláspontja alapján is nehezen képzelhető el olyan helyzet egy rendelet az Alaptörvénybe ütközik, viszont más jogszabályba nem, és ezt egy kormányhivatali dolgozó, vagy a kormánymegbízott észleli.[538] *Tilk Péter* 2008-ban az osztott normakontroll bizonytalansági veszélyeire hívta fel figyelmet, többek között a formai és tartalmi alkotmányellenesség szétválasztására, a párhuzamos eljárások kiküszöbölésére, valamint az egységes jogalkalmazói gyakorlat megteremtésének a nehézségére.[539] *Patyi András* és *Darák Péter* viszont amellett érvel, hogy az alapjogsértő helyi önkormányzati rendeletek felülvizsgálata az AB hatáskörébe, míg a törvényességi kontroll közigazgatási per keretei közé tartozna, amelynek lezárását követően absztrakt normakontroll iránti indítvány

[534] 3097/2012. (VII.26.) AB végzés, 3107/2012. (VII. 26.) AB végzés
[535] Kilényi Géza: A közigazgatási bíráskodás néhány kérdése. Magyar Közigazgatás 1991/4 303. o
[536] Sólyom László: Az Alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest 2001. 772-773.o.
[537] Kiss László előadása Az önkormányzati rendeletek alkotmánybírósági felülvizsgálatának főbb tapasztalatai címmel. Elhangzott a XXVI. Országos Jegyző-Közigazgatási Konferencián, Keszthelyen 2014. 09. 12-én. Forrás: http://www.kozszov.org.hu/index.php/konferenciak/91-xxii-orszagos-jegyzo-kozigazgatasi-konferencia-programja (2018. 05. 14.)
[538] Gajduschek György: Változások az önkormányzati rendszerben: Egy értelmezési kísérlet. Fundamentum 2012/2. 72.o. 20. sz. lábjegyzet
[539] Tilk Péter: A magyar Alkotmánybíróság. 176-180.o.

előterjesztésének,[540] továbbá alkotmányjogi panasz benyújtásának[541] lehetősége biztosított volna. Egyes vélemények szerint az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatának hatásköre túlterheltté tette az Alkotmánybíróságot[542], míg *Kiss László, Tilk Péter, Patyi András* és *Darák Péter* ezt az érvelést elutasította. Utóbbiak nem ebben, hanem a választási eljárás során hozott határozatok ellen benyújtott kifogások elbírálása okozta a fokozott ügyterhet.[543]

A helyi önkormányzati rendeletek normakontrolljának megosztása mellett az Alaptörvény a törvényességi felügyelet eszköztárát bővítő és egy, hazai viszonylatban[544] újdonságnak számító felügyeleti eszközt vezet be: az aktuspótlást, amelyet az Alaptörvény 32. cikkének (5) bekezdése rögzít: *„A fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Ha a helyi önkormányzat a rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettségének a bíróság által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet vagy önkormányzati határozatot a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg."* Az eljáró bíróságok kijelölése igazodik a határozat és a rendelet törvényességi vizsgálatánál meghatározottakra, azaz határozat pótlására a közigazgatási és munkaügyi bíróság, míg rendeletpótlásra a Kúria ad felhatalmazást a kormánymegbízottnak.[545] A törvény az önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását a bírósághoz, a rendelet és a határozat pótlását –bírósági határozat alapján-pedig a kormányhivatal vezetőjéhez telepíti. Az aktuspótlással kapcsolatos kritikai észrevételeim ehelyütt mellőzném, annyit viszont elöljáróban megjegyeznék, hogy a rendeletpótlás csupán az Alaptörvény zárószavazása előtti módosító javaslattal[546] került a normaszövegbe, részletes vitát az Országgyűlés nem folytatott

[540] Darák Péter-Patyi András: A normakontroll hatáskörök megosztása az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróság között. Alkotmánybírósági Szemle 2010/2. 89.o.
[541] Balogh Zsolt:
[542] Holló András: Az alkotmányvédelem kiemelt tárgya: a jogalkotás (törvényalkotás) alkotmányossága. Alkotmánybírósági Szemle 2010/1. 115.o.
[543] Kiss László előadása…, Tilk Péter: Tilk Péter: A magyar Alkotmánybíróság. Doktori Értekezés. PTE ÁJK Doktori Iskola Pécs 2008. 181.o., Darák Péter-Patyi András: A normakontroll hatáskörök…83.o.
[544] Más országok jogában az aktuspótlást intézménye nem ismeretlen. Példának okáért a spanyol felügyeleti rendszer megadja a kormánymegbízottnak az aktuspótlási jogot kivételes esetekben, amikor az önkormányzat következetesen és jogellenesen megtagadja a törvény által kötelezően előírt döntés elfogadását. Angel-Manuel Moreno Molina: Local government in Spain. http://www.olaeurope.com/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_en/mono_espagne_en_2013.pdf&t=1500477152&hash=78102ce4b46aa2d5067b86cc33ec5a5d (2017.07.18.) 12. o.
[545] Bszi. 24. § (1) bek. g)pont
[546] http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627-0167.pdf

róla. A határozathozatal elmulasztása miatti bírósághoz fordulás és ennek alapján a határozatpótlás jogát az Alaptörvény negyedik módosítása[547] iktatta be az Alkotmánybíróság által időközben megsemmisített Átmeneti Rendelkezések (a továbbiakban: Ár.) közül.[548]

Az alaptörvény-ellenesen működő helyi önkormányzat feloszlatásával kapcsolatos eljárás megegyezik a korábbiakkal, annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörét számos kritika érte.[549]

[547] Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása 21.cikk (1) bek. v)pont
[548] Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezései 28. cikk (3) bek. és 45/2012. (XII. 29.) AB határozat
[549] Ld. bővebben: Tilk Péter: Az önkormányzati képviselő-testület feloszlatásában közreműködés – egy problematikus alkotmánybírósági hatáskör. Jogtudományi Közlöny 2003/6. 255-265. o.

7.2. Az Mötv. parlamenti vitája során a legtöbb kritikát ért területek

2011 novemberében nyújtotta be a Kormány a helyi önkormányzatokról szóló T/4864. sz. Belügyminisztérium által kidolgozott törvényjavaslatot (a továbbiakban: Javaslat) az Országgyűlésnek. Ehelyütt az Mötv. szabályainak részletes tárgyalására nem térek ki, csupán a vita során jelentkező álláspontokat vetem össze néhány megjegyzés kíséretében.

A kiindulópont egy olyan modern, költségtakarékos, feladatorientált önkormányzati rendszer kiépítésének szándéka volt, amely lehetőséget biztosít a demokratikus és hatékony működésre, ugyanakkor – a választópolgárok önkormányzáshoz való kollektív jogait érvényre juttató és védendő módon – szigorúbb (felügyeleti jellegű) kereteket szab az önkormányzati autonómiának.[550] Kétségkívül e „szigorúbb keret" alappillére volt a törvényességi ellenőrzés eszközeinek megerősítése, az alaptörvényi előírásnak megfelelően felügyeletté történő alakítása. Így nem meglepő, hogy a Javaslat parlamenti vitájának és a mintegy 636 módosító indítványnak is neuralgikus pontját képezte a kontrolleszközök terjedelmének és tartalmának vizsgálata. A módosító indítványok többségét megvizsgálva egyfajta ellenállás és szkepticizmus érezhető a képviselők részéről az új felügyeleti rendszer egyes elemeivel kapcsolatban. Álláspontom szerint az effajta elutasító jellegű magatartás oka, hogy a kormányhivatal (állam) és az önkormányzatok kapcsolatát nem egy kompromisszumra és bizalomra épülő kooperációként értelmezik, hanem a két szerv közötti egyfajta szembenállásként fogják fel. E nézőpont az önkormányzatok autonómiájának védelmében részint el is fogadható, ugyanakkor a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy a törvényességi ellenőrzést végző szakemberek és a jegyzők kapcsolatát (hiszen a munka során velük érintkeznek a legtöbbet) kevés kivétellel az együttműködés és a hatékonyság jellemezte.[551]

Nem is annyira az állam szerepének intenzívebbé tétele indokoltságában, inkább a „hogyan és mennyire" kérdésekben mutatkoztak szöges ellentétek a kormánypárti és ellenzéki képviselők véleménye között.

Az előterjesztő *Tállai András* akkori önkormányzati államtitkár szerint a nyugat-európai önkormányzati rendszerekben egyáltalán nem egyedi felügyeleti eljárás azt a célt szolgálja, hogy a törvények adta kereteket az önkormányzatoknak is maradéktalanul be kell

[550] Szabó Lajos: Törvények a helyi önkormányzatokról – Összevetés 1990 és 2011. Kodifikáció és Közigazgatás 2012/1 6. o.

[551] Ezt a feltevést megerősítik a felügyeleti szakügyintézőkkel, osztályvezetőkkel készített interjúk, valamint Gyergyák Ferenc előadása a 2018. április 17-én Pécsett megrendezésre került Az NKE-ÁKK Önkormányzati Kutatóintézet Operatív Kutatási Terv 2017/2018 Szabályozási Alprogramjának Workshopján.

tartania. Éppen ezért a javaslat széles körű lehetőséget biztosít a kormányhivatal számára az önkormányzati döntések, az önkormányzati szervezet és működés, valamint a feladat-ellátási kötelezettségek törvényességi felügyeletére.[552] Ezzel szemben az ellenzéki oldal az új Ötv. tervezetében a korábbi önkormányzati rendszerhez képest visszalépést látott, főként a törvényességi felügyelet eszköztárát vizsgálva, amelyet túlzónak, az autonómiába történő indokoltatlan beavatkozásnak tartott, s amely következtében a kormány már nem partnernek, hanem megregulázandó alattvalónak tekinti az önkormányzatokat.[553]Már most szükséges előrebocsátani azt, hogy a felügyeleti eszközök katalógusának áttekintésekor megállapítható, az említett „alattvaló" státuszról nincs szó. Ez a gyámkodó jellegű felügyelet a napóleoni *a priori* francia kontrollrendszert jellemezte, amely az 1962 Deferre-törvénytől kezdődően ellenőrzéssé szelídült.

Egy képvelő[554] indokoltnak tartotta volna a 30 napos határidő beiktatását a törvénybe a kormányhivatal információkérési jogának gyakorlásakor, annak érdekében, hogy a kormányhivatal ne határozhasson meg ennél rövidebb határidőt. Megítélésem szerint ez az érvelés túlzóan egyoldalú, amely egy paternalista hivatal képét láttatja. Nem pusztán azért szükséges jogszabályi szinten rögzíteni a határidőket, mert ezzel a kormányhivatal „túlhatalmát" kell megelőzni, hanem azért, hogy a felügyeleti munka keretek közé kerüljön és így hatékonyabbá váljon. A kormányhivatal javaslattételi jogának gyakorlásánál ez különös jelentőséggel bírhat. A Javaslat ugyanis nem tartalmaz határidőt a testület általi megtárgyalásra, így akár az is elképzelhető, hogy hónapokkal később reagáljon erre érdemben a képviselő-testület, amely nyilván nem célravezető és a legkevésbé szolgálja a törvényesség helyreállítását.[555] Ezzel összefüggésben szükséges megjegyeznem, hogy az Mötv. lépcsőzetes hatályba léptetése a felügyeletre vonatkozó rendelkezések esetében nem tekinthető problémásnak, hiszen azok 2012. január 1-jével, az Alaptörvénnyel együtt hatályba léptek. Ugyanakkor a törvényben rögzítetteket az 119/2012 (VI.26.) számú Korm. rendelet (Vhr.) részletezi, amellyel kapcsolatban megjegyzendő, hogy talán célszerűbb lett volna, ha az az Mötv. tárgyalt rendelkezéseivel együtt lép hatályba és nem pedig 2012. június 27-én, mivel így fél évig nem volt lehetősége a hivatalnak határidőt megállapítani az Mötv.-beli hiányosság okán. A Vhr. alapján a következő ülésen vagy a hivatal által megadott időpontban kell

[552] Ld. Tállai András felszólalása a helyi önkormányzatokról szóló T/4948 sz. törvényjavaslat általános vitájának 2011.11.18-i ülésnapján.
[553] Ld. pl. Tóth József felszólalása a helyi önkormányzatokról szóló T/4948 sz. törvényjavaslat általános vitájának 2011.11.18-i ülésnapján.
[554] http://www.parlament.hu/irom39/04864/04864-0420.pdf
[555] Szintén erre a visszásságra hívja fel a figyelmet Balogh Gábor-Szögi Ágnes: A helyi önkormányzatok… Kodifikáció és Közigazgatás 2012/2. 63. o.

tárgyalni a javaslatról.[556] A tapasztalatok alapján elmondható, a törvényességi szakügyintézők az eset körülményeit mérlegelve olyan határidőt állapítanak meg, amely alatt a kérés teljesíthető, elkerülvén azt, hogy ennek elmaradása esetén a hivatal megkezdje a felügyeleti eszközöket alkalmazását.

A felügyeleti bírság bevezetését a képviselők többsége indokolatlannak tartotta, arra hivatkozva, hogy a kormányhivatal egyéb eszközrendszere elegendő a hatásos felügyeleti munkához.[557] Voltak olyan javaslatok is, amelyek a bírságolás lehetőségét nem kifogásolták, viszont annak kiszabását bírói döntéstől tették volna függővé[558] arra hivatkozva, hogy olyan túlzó beavatkozási lehetőséget biztosítana a kormányhivatal számára, amely a jogállami rendezőelvek szempontjából aggályos lenne.[559] Véleményem szerint e többletgarancia beépítésére nincs szükség, hiszen a bírságot megállapító határozattal szemben az érintett önkormányzat bírósághoz fordulhat, amely elegendő jogvédelmet biztosít számára. Többen jelezték, ésszerű volna a bírság legmagasabb összegének mérséklése.[560]

A parlamenti vita másik hangsúlyos szegmense az aktuspótlási eljárást, illetve az annak eredményeként létrejött önkormányzati rendeletet érintette. Egyes indítványok az intézmény jogalapját kérdőjelezték meg utalva arra, hogy a hivatal nem alkothat egy választott testület nevében rendeletet, mivel a választóktól csak a választott tagok kaptak megbízást, továbbá a kormányhivatalok nem kaphatnak jogkört arra, hogy saját rendeletalkotással felülírják a helyi önkormányzat törvényi felhatalmazás alapján álló autonómiáját.[561] Arra az esetre, ha az önkormányzat nem teljesíti törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét, s a többszöri felszólítás ellenére sem tesz ennek eleget, az alkotmányellenes működés okán a javaslatok az aktuspótlás helyett az önkormányzatok feloszlatását szorgalmazták. Az intézménnyel kapcsolatos egyes megkérdőjelezhető rendelkezésektől, (különösen ilyen az Alkotmánybíróság hatásköre) eltekintve, sem lenne elfogadható a feloszlatás, hiszen az aktuspótlás lehetőséget ad arra, hogy a közigazgatáson

[556] Vhr. 4.§ (2) bek.
[557] http://www.parlament.hu/irom39/04864/04864-0152.pdf
http://www.parlament.hu/irom39/04864/04864-0153.pdf,
http://www.parlament.hu/irom39/04864/04864-0069.pdf
[558] http://www.parlament.hu/irom39/04864/04864-0056.pdf
[559] http://www.parlament.hu/irom39/04864/04864-0035.pdf
[560] http://www.parlament.hu/irom39/04864/04864-0200.pdf
[561] http://www.parlament.hu/irom39/04864/04864-0078.pdf
http://www.parlament.hu/irom39/04864/04864-0408.pdf
http://www.parlament.hu/orszaggyulesi-naplo-elozo-ciklusbeli-adatai?p_auth=ko39jyIZ&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcplsql%2Fogy_naplo.naplo_fadat_aktus%3Fp_ckl%3D39%26p_uln%3D84%26p_felsz%3D135%26p_felszig%3D161%26p_aktus%3D27

belül oldódjon meg a törvényellenes helyzet, s mindaddig, amíg a helyi önkormányzat működésében oly mértékű tartós zavar nem keletkezik, amelynek következtében az alkotmányos intézmény működése lehetetlenné válik, a képviselő-testület feloszlatása nem indokolt.[562] A jogállamiság elvéből fakadóan az Alaptörvényben szabályozott szerveknek kötelezettsége alkotmányos jelentőségű hatásköreiknek –s ilyen a rendeletalkotás is-a gyakorlása. Ugyanakkor a feloszlatás jogának érvényesítése az Országgyűlés részéről mindaddig nem szükségszerű, amíg más felügyeleti eszközök is rendelkezésre állnak, márpedig az aktuspótlás e tekintetben klasszikus felügyeleti eszköznek tekinthető. Ahogyan korábban már utaltam rá, maga az intézmény nem ismeretlen más európai országok jogrendjében sem, példának okáért ilyen Spanyolország. Az aktuspótlás eredményeként megszülető önkormányzati rendelet módosíthatóságát illetően volt olyan indítvány, amely csak a következő ciklusban engedélyezte volna módosítást, míg mások úgy vélték, hogy a megalkotás utáni rögtöni módosítás lehetősége volna életszerű.[563] Mindenképpen említést kell még tenni arról, hogy a Javaslatban az önkormányzat törvényességi felhívás mellőzésével kezdeményezhette volna a bíróság általi mulasztás megállapítását.[564]Ez garanciális szempontból mindenképpen aggályos, lehetőséget kell ugyanis biztosítani az önkormányzat számára a mulasztás pótlására. Amennyiben ez eredménytelen, úgy valóban szükségtelen egy újabb törvényességi felhívás kibocsátása, elegendő az önkormányzat tájékoztatása.

A képviselő-testület ülésének összehívásával és az ülés vezetésével összefüggésben is érkezett néhány kritikus megjegyzés. Ezek túlnyomó része inkább a képviselő-testület feloszlatását támogatta volna a kormányhivatal vezetőjének adott jogosítványokkal szemben.

A törvényességi felügyelet terjedelmének vonatkozásában ismert olyan módosításra irányuló javaslat[565], amely kivette volna a törvényi feltételek fennálltának (nevezetesen: az indokolt lakossági igények megléte, a gazdaságosabb és legalább változatlan szakmai színvonalon történő ellátás, a többlet állami támogatás igénybevételének kizártsága) vizsgálatát a felügyeleti eljárás hatálya alól (vagy a kormányhivatal mérlegelési jogkörébe helyezte volna), amikor a nagyobb gazdasági teljesítőképességű, lakosságszámú települési önkormányzat számára előírt kötelező feladat- és hatáskör ellátását más települési önkormányzat vagy társulása önként vállalja. Azon véleménnyel nem osztozom, miszerint az,

[562] 18/2013. (VII.3.) AB határozat
[563] Lovász László-Modrovits Sándor: Öt éves a helyi önkormányzatokról szóló törvény. In. Bencsik András-Horváth Csaba (Szerk.): Demokrácia, Jogállam, Közigazgatás. Ünnepi tanulmányok Csefkó Ferenc c. egyetemi docens 70. születésnapjára. Pécs 2017. 267.o.
[564] T/4864. sz. törvényjavaslatot a helyi önkormányzatokról 136.§ (1) bek.
[565] Ivády Gábor képviselő javaslata: http://www.parlament.hu/irom39/04864/04864-0641.pdf (2018. 03. 19.) 27. o.

hogy a feladatellátás feltételeinek meglétét a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárás keretében vizsgálja a helyi demokrácia kiüresítésének veszélyét hordozná.[566] Bár a feladatellátás és -átvállalás az önkormányzat autonómiájának meghatározó eleme, az – meglátásom szerint- képezheti az állami kontrolleljárás részét. Úgy vélem, amikor egy önkormányzat át kívánja vállalni egy másik feladatait, mindenképpen szükséges kikérni a kormányhivatal álláspontját, hiszen nem minden önkormányzat rendelkezik megfelelő erőforrásokkal arra nézve, hogy adekvátan képes legyen felmérni és realizálni azt a gazdasági helyzetet, amelybe fent említett esetben kerülne. Az már más kérdés, hogy e meglehetősen komplex feltételek meglétének a felülvizsgálata (gazdaságosság, költségek, szakmai színvonal) nem lép-e túl a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának 8. cikkében rögzített törvényességi kontroll hatókörén, amely nem terjedhet ki célszerűségi és gazdaságossági kérdések vizsgálatára. Ugyan a Charta lehetőséget ad arra, hogy átruházott hatáskörben kapott feladatok végrehajtása felett magasabb szintű államigazgatási szervek célszerűségi felügyeletet folytathassanak, itt azonban nem erről van szó, főként, hogy a kormányhivatal nem minősül magasabb szintű szervnek. Jogalkalmazói és jogalkotói szempontból is talán helytállóbb lett volna, ha minden esetben kötelezően elő lenne írva a törvényben a „hatáskörrel rendelkező szervhez fordulás". Véleményem szerint a feladat-átvállalás gazdaságossága és megfelelő szakmai színvonalon történő ellátásának vizsgálata kevésbé törvényességi, mint inkább gazdaságossági és célszerűségi kérdés, erre nézve pedig nincs hatásköre a törvényességi felügyeletet ellátó szervnek. Persze, ha úgy vesz át feladat-és hatáskört egy önkormányzat, hogy annak törvényi feltételei nem állnak fenn, az végső soron törvénybe ütközik, tehát e logika mentén magyarázható a törvényességi felügyelet e területen történő megjelenése. A Javaslat ugyan rögzíti, hogy indokolt esetben más állami szervek bevonásával végzi e tevékenységet a hivatal, de úgy gondolom, ezen a helyen a törvényszöveg pontatlan. Annak eldöntése, mi számít „indokolt esetnek", a hivatal mérlegelési jogkörébe tartozik, ami implicite magába foglalja azt is, a hivatal, akár úgy is dönthet, hogy nem von be más szervet. A „bevonás" pedig nem a más szervnél történő eljárás kezdeményezését, hanem csupán más szervvel való kapcsolatfelvételt, konzultációt, véleménykikérést jelent.

A Javaslat biztosította volna a kormányhivatal vezetőjének azt a jogot, hogy a jogszabálysértőnek vélt önkormányzati aktust a jogszabállyal való összhangba hozatalig felfüggeszthesse. Erre azonban az Mötv. alapján nincs jogköre a kormányhivatalnak.

[566] Szabó Lajos: Törvények… i. m. 17. o.

VIII. A törvényességi felügyelet hatóköre és a felügyeleti munka módszerei, jó gyakorlatai

Az Mötv. az Alaptörvényben foglaltakon túl rögzíti, hogy a „Kormány a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter irányításával, a kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét." A törvényességi felügyeletet ellátó szerv a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervének[567] a fővárosi, megyei Kormányhivatal Hatósági Főosztályának a Törvényességi Felügyeleti Osztálya.[568] Sőt a törvény az értelmező rendelkezések között szintén deklarálja, hogy a kormányhivatalon az Mötv értelmezésében a helyi önkormányzat törvényességi felügyeletét ellátó fővárosi vagy megyei kormányhivatal értendő.[569] E fejezet megírásakor a kormányhivatali beszámolókban szereplő módszereket és gyakorlatokat igyekeztem feltárni.

8.1. A törvényességi felügyelet célja

A törvény ezt követően rendelkezik a törvényességi felügyelet céljáról, tárgyáról, eszközeiről és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról. A Mötv. 132. § (2) bekezdése kimondja, hogy „a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásának a célja, hogy biztosítsa a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere (megyei közgyűlés elnöke), társulása, jegyzője (a továbbiakban: érintett) működésének jogszerűségét." Oly módon, hogy a rendelkezésére álló eszközökkel eljárást kezdeményez a hatáskörrel rendelkező szervnél, vagy aktuspótlás esetén maga gondoskodik a jogszabálysértő helyzet felszámolásáról. Balogh Gábor és Szögi Ágnes megjegyzi, hogy az Mötv. szóhasználata nem „konzekvens", mivel a (3) bekezdés a szervezetnek, a működésnek, a döntéshozatali eljárásnak, illetve a döntés jogszerűségének, s nem csupán a működésnek a vizsgálatáról rendelkezik.[570]

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény a Mötv-hez hasonlóan szintén rögzítette, hogy a közigazgatási hivatal vezetője törvényességi ellenőrzési jogkörében

[567] Magyarország Alaptörvénye 17. cikk (3) bek.
[568] A szervezeti struktúra, illetve elnevezés tekintetében két kivétel akad a kormányhivatalok között. Az egyik Budapest Főváros Kormányhivatala, ahol Építésügyi és Örökségvédelmi, Hatósági, Oktatási és Törvényességi Felügyeleti Főosztályon belül található a Törvényességi Felügyeleti Osztály. A másik eltérő megnevezést használó Kormányhivatal a Csongrád Megyei, amelynél a Jogi és Hatósági Főosztály keretei között működő Jogi és Törvényességi Felügyeleti Osztály látja el az önkormányzatok törvényességi kontrolljához, továbbá a Kormányhivatal szervezeti működéséhez kapcsolódó jogi és koordinációs feladatokat.
[569] Mötv. 1.§ 2)pont
[570] Balogh Gábor - Szögi Ágnes: i.m. 56.o.

vizsgálja, hogy a helyi önkormányzat szervezete, működése, döntései megfelelnek-e a jogszabályoknak,[571] azonban jogszabálysértés esetén nem tehetett közvetlen intézkedéseket az önkormányzatiság elvén működő testületek helyett. Ha az önkormányzat a határidő lejártáig sem tett eleget jogszabályból eredő kötelezettségének, vagy jogszabályellenes döntést hozott, akkor a kormányhivatal bírósági eljárást, ill. a képviselő-testületi ülés összehívását kezdeményezhette. Alkotmánysértő helyi önkormányzati rendelet esetén az Alkotmánybírósághoz fordulhatott felülvizsgálatért, ill. a rendelet megsemmisítéséért. Határozat esetén a fővárosi/megyei bíróság volt a törvénysértés megállapítására jogosult. A keresetnek nem volt halasztó hatálya, de a végrehajtás felfüggesztését lehetett kérni a bíróságtól. Jelenleg a törvényességi felügyelet gyakorlása esetén a kormányhivatal a felhívásban közölt határidő letelte után a fegyelmi eljárás egyéb eszközeinek alkalmazásáról mérlegelési jogkörében dönt.[572]

A Mötv. a 132. §-ban sorolja fel a kormányhivatal rendelkezésére álló törvényességi felügyeleti eszközöket és határozza meg a felügyelet terjedelmét, amely jóval bővebb, mint a korábbi szabályozás által lehetővé tett instrumentumok köre. A vizsgálati szakasz során a kormányhivatal által lefolytatott vizsgálat a Mötv. 132. § (3)–(5) bekezdéseiben meghatározottakra (a továbbiakban: önkormányzati intézkedés) terjedhet ki.[573] Ami az eljárás intézkedési szakaszát illeti, a kormányrendelet rögzíti, hogy a rendelkezése álló felügyeleti eszközök közül a kormányhivatal elsőként a törvényességi felhívást alkalmazhatja. Ha ez nem vezet eredményre, úgy más felügyeleti eszköz vehető igénybe, egyszerre akár több is.[574] Emellett a jogszabály meghatározza a kapcsolattartási módozatokat, amelyek lehetővé teszik – többek között – akár rövid szöveges üzenet, azaz sms formájában, akár hangkapcsolatot biztosító elektronikus eszköz, például a skype igénybevételével való kapcsolattartást is, amely megköveteli a megfelelő és korszerű informatikai rendszer kialakítását is.

8.2. A felügyelet tárgya – a mérlegelési jogkör

A törvényességi felügyelet – a korábbi törvényességi ellenőrzéshez hasonlóan – nem korlátok nélküli. A Mötv. 132. § (4) bekezdésében kimondja, hogy a törvényességi felügyeleti eljárás

[571] 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról 98. § (3) bek.
[572] Szakos Judit: Az államigazgatás középszintjének főbb strukturális változásai 2011 óta. (2012.10.17.) http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/2_2012/az_allamigazgatas_kozepszintjenek_fobb_strukturalis_valtozasai_2011_ota/#_edn1
[573] Vhr. 1. § (2) bekezdés
[574] Vhr. 2. §

nem terjed ki a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása - az (5) bekezdésben foglalt kivétellel - az érintett által hozott azon döntésekre,

- amelyek alapján munkaügyi vitának vagy közszolgálati jogviszonyból származó vitának,
- jogszabályban meghatározott bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye, vagy
- amelyeket a képviselő-testület mérlegelési jogkörében hozott.

Önkormányzati határozatot, a törvényi kivételek figyelembevételével, azonban nemcsak a képviselő-testület hozhat, ugyanis bizonyos hatásköreit – a Mötv. 42. §-ában foglaltak kivételével – átruházhatja a polgármesterre, a bizottságára, a részönkormányzat testületére, a jegyzőre, és a társulására.[575] Nyilvánvalóan a törvényességi felügyeleti eljárás ebben az esetben annak a szervnek a tevékenységére terjed ki, amelyre az adott hatáskört átruházták. Ugyanakkor megjegyzendő, hogyha az adott szerv például a törvényességi felhívásban foglaltaknak nem tesz eleget, a kiszabható törvényességi felügyeleti bírság az önkormányzatot sújtja. E szabály érvényesül akkor is, ha az önkormányzat a törvényen alapuló feladat-ellátási kötelezettségét átruházza valamely szervére és e szerv a feladat teljesítését elmulasztja. Itt szintén érvényesül az állami felügyelet, hiszen a közszolgáltatás ellátása mindig kötelező feladatnak minősül az önkormányzatoknál.

A képviselő-testület egyedi ügyben történő döntése minden esetben határozati formában jelenik meg, még akkor is, ha nem eljárásjogi értelemben vett hatósági határozatról van szó. A határozatot tehát mindig az adott jogviszonyban kell értelmezni.[576] Természetesen a képviselő-testület (és szervei) döntései egyéb jogviszonyban sem lehetnek törvénysértők, de a törvényesség helyreállítása – főszabályként egyéb eljárások (pl. polgári per, büntető-eljárás, munkaügyi per) keretében történhet.[577]

Az önkormányzati működés törvényességi felügyelete nem terjed ki arra a Mötv. 18. §-ának (1) bekezdésében szabályozott esetre, ha a törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet államigazgatási feladat- és hatáskört állapít meg a polgármester, főpolgármester, a jegyző és a megyei közgyűlés elnöke számára, és az érintett az ebből fakadó kötelezettségének nem tesz eleget. Ebben az esetben az érintett mint quasi államigazgatási szerv jár el, és ebbéli minőségében szegi meg kötelezettségét vagy mulasztja el feladatát. Ez utóbbi a „közigazgatás hallgatásának” (silence de l’administration) klasszikus esete. Ilyenkor

[575] Mötv. 41. § (3)-(4) bek.
[576] Fábián Adrián: Kommentár az önkormányzati törvényhez. Wolters Kluwer Kft. 2013.
[577] Kalas Tibor: Az önkormányzatok és az igazságszolgáltatás. Magyar Közigazgatás 2012/1. sz. 17. o.

a kormányhivatal felügyeleti szervként az eljárás lefolytatására utasítja, de nem az önkormányzati működés törvényességi felügyelete, hanem az államigazgatási feladat hierarchikus kontrolljának keretében.

A mérlegelési jogkör gyakorlására az Mötv. (és más jogszabály) számos esetben alkalmat ad a képviselő-testületi döntéshozatala során. Ennek több formája is lehet: „tól-ig" határok meghatározása; alternatívák a döntésre; határozatlan jogfogalmak alkalmazása, mely utóbbiakat a döntéshozónak kell a jogalkalmazás során – mérlegelési jogkörben – értelmeznie:[578] *„a mérlegelés azt a műveletet jelenti, amelynek során a jogalkalmazó az adott esetre legalkalmasabb megoldást a rendelkezések közül kiválasztja."*[579] A törvényességi felügyelet hatóköre –ahogy láttuk- főszabályként nem terjed ki a képviselő-testület mérlegelési jogkörben hozott döntéseire, ugyanakkor kivételszabályaként a kormányhivatal a döntéshozatali eljárás jogszerűségét, de csak ezt vizsgálhatja.[580] Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a képviselő-testületnek nem kell szem előtt tartani a joghoz kötöttség elvét mérlegelési jogkörének gyakorlása során. A jó közigazgatásról szóló bizottsági ajánlás joghoz kötöttség elvét kimondó rendelkezése is rögzíti, hogy a közigazgatási hatóságok nem tehetnek önkényes intézkedéseket, még mérlegelési jogukat gyakorolva sem.

A felügyeleti jogkör gyakorlásának alapfeltétele – hasonlóan a törvényességi ellenőrzéshez - hogy a kormányhivatal a szükséges információkhoz, adatokhoz hozzájusson. A felügyeleti eljárás is irat-alapúnak tekinthető, amelyben kulcsfontosságú és szükségszerű lépés a jegyzőkönyvek megküldése.

8.3. Kapcsolattartás[581]

Kiemelt munkamódszernek tekinthető a polgármesterekkel és a hivatali ügyintézőkkel való rendszeres kapcsolattartás, a területfelelősi jegyzői, valamint személyes konzultációk az önkormányzati vezetőkkel. Az elmúlt évek tapasztalatai alapján megállapítható, hogy ez

[578] Ivancsics Imre – Fábián Adrián: Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban. Dialóg-Campus, Budapest-Pécs 2013. 20.o

[579] KGD2011. 27.

[580] Az Mötv. hatályba lépésekor némi ellentmondásba keveredett önmagával, ugyanis a korábbi kivételszabály lehetővé tette, hogy a mérlegelési jogkörben hozott önkormányzati határozatok vonatkozásában a kormányhivatal a helyi önkormányzat szervezetét és működését is vizsgálhassa. Mötv. közlönyállapot 132.§ (5) bek.

[581] A törvényességi felügyeleti eljárásban történő kapcsolattartást veszem górcső alá, de az önkormányzatokkal való speciális kapcsolattartást ír elő az Mötv. 32.§ (2) bekezdés j) pont és az Njtv. 101. § (1) bekezdés e) pont képviselő képzésére vonatkozó rendelkezése.

utóbbi a prevenció hatékony eszköze, illetőleg a javaslat megtételének, információ kérésének a színtere is lett.

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

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

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

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

Ez az osztott funkció biztosítja, hogy egyrészt egy-egy szakreferens a szakmai területén mélyebb ismeretek birtokában nyújthasson gyors és magas színvonalú tájékoztatást konkrét problémák esetén akár munkatársainak is, az egyes témákhoz kapcsolódó hatályos joganyag, AB határozatok, és a Kúria határozatainak részletesebb feldolgozását, elemzését,

vizsgálati szempontrendszerek kidolgozását követően. Másrészt a területi referensi beosztásnak megfelelően az érintett kormánytisztviselő sokkal több és szerteágazóbb információval rendelkezik a hozzá tartozó településekről.

Nem elhanyagolható tényező az sem, hogy a törvényességi felügyeletet ellátó szervek (elsősorban a szomszédos megyék) is állandó kapcsolat tartanak fenn egymással. Véleményem szerint e kölcsönös szakmai egyeztetés hasznosnak bizonyulhat minden érintett számára valamennyi önkormányzatot érintő vagy egyedi ügyben. Sőt akár alkalmas lehet olyan közös állásfoglalások kibocsátására is, amelyek a jövőben mintegy precedensértékkel bírhatnak a hasonló jogsértések kezelése tekintetében.

A kormányhivatali javaslattétel esetén az írásbeli kapcsolattartás - jogszabályban meghatározott informatikai rendszerbe történő feltöltés útján, míg információkérés és a szakmai segítségnyújtás során az írásbeli kapcsolattartás papír alapon, elektronikus úton vagy az informatikai rendszerbe történő feltöltéssel. Ez utóbbi két esetben, de kizárólag ebben, a Vhr. lehetőséget biztosít személyesen, hangkapcsolatot biztosító elektronikus eszközzel, elektronikus levelezés vagy rövid szöveges üzenet formájában történő kommunikációra is.[582] Amennyiben az információkérésnek az érintett nem tesz eleget, úgy kerül sor a felügyeleti eszközök –elsőként a törvényességi felhívás- alkalmazására. Ugyanakkor, és ez nagyrészt egységes képet mutat a vonatkozó hivatali gyakorlatban, ha a szóbeli megkeresésre nem érkezik reakció, úgy a referensek még felhívás kibocsátása előtt megkísérlik a papír alapú vagy írásbelinek minősülő elektronikus úton történő kapcsolatfelvételt.

A 2014. évtől a kapcsolattartás fő formája az NJT Törvényességi Felügyelet Írásbeli Kapcsolattartási modulja, amely biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter, a kormányhivatal, valamint a helyi önkormányzat közötti, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletével összefüggő írásbeli kapcsolattartást.[583]

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

[582] Vhr. 5.§ (1)-(5) bek.
[583] 338/2011. (XII.29.) Korm.rendelet a Nemzeti Jogszabálytárról 8/A.§ Az NJT felületén történik különböző körlevelek, tájékoztatók kiküldése és az OSAP adatszolgáltatás is.

Több hivatal jelezte, hogy a felület működtetése a jegyzők, önkormányzati hivatalok részéről problémásnak tekinthető, és emiatt jelentős adminisztrációs teher hárul a törvényességi felügyelet munkatársaira. Ezzel szemben a Fővárosi Kormányhivatal beszámolójából az derül ki, hogy a felület használatát az önkormányzatok elsajátították, mindennapi munkájukba beépítették a jegyzőkönyvek és rendeletek tekintetében, ám a szakmai segítségnyújtás iránti megkereséseiket az NJT felületén és papír alapon, postai úton is felterjesztik. A jegyzőkönyvek felterjesztése tekintetében ugyan egyértelmű javulás mutatható ki több megyében (Baranya, Csongrád, Vas megye) a rendeletek publikálása általában késéssel, de több esetben jelentős határidő-túllépéssel történik. A jegyzők jellemzően nem tudják tartani a jogszabályban előírt rövid határidőt.[584]

Gyakori hibák:

- a törvényességi felügyeleti intézkedésre nyújtott válaszok NJT. felületére történő feltöltésének elmaradása;[585]
- ugyanazon ügyhöz tartozó „események" külön bejegyzésként történő rögzítése a rendszerbe és az ügyek összekapcsolása nem történt meg;
- a kormányhivatal által kezdeményezett ügyet az önkormányzat nem nyitotta meg határidőn belül;
- a feltöltött testületi dokumentumok tekintetében az ügy megnevezésében nem szerepel más ügytől elkülöníthető megjelölés;
- az önkormányzat nem aláírt, bélyegzővel ellátott, szkennelt dokumentumot csatolt fel vagy a dokumentum ugyan aláírt, de a hitelessége kérdéses;
- a módosító rendeletek esetén a módosítás önálló közzétételének hiánya.

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

A jegyzőkönyv-küldésen, valamint a kormányhivatal részéről alkalmazott törvényességi felügyeleti eszközök továbbításán kívül a kapcsolattartás egyéb formái még

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

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

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

8.4. Információkérés és javaslattétel

Az Mötv-ben nevesített információkérési jog megegyezik az ellenőrzési jogviszony tartalmával, amely – mint ahogy e dolgozatban már kifejtésre került – nem más, mint információk szerzése az ellenőrzött szerv tevékenységéről: „a kormányhivatal a helyi önkormányzat feladat-és hatáskörébe tartozóan az érintettől információt, adatot kérhet, konzultációt kezdeményezhet, amelyeknek az érintett a megadott határidőn belül köteles eleget tenni.”[586] Ezt a Vhr. 4.§ (1) bekezdése annyiban egészíti ki, miszerint az információkérés magába foglalja az iratbetekintési jogot is. Ez azért kardinális kérdés, mert egy ügy megítélésekor a törvényességi referensnek nem csupán a jegyzőkönyvre, vagy – a jelenlegi szabályozás szerint - annak részeként az előterjesztésre, hanem a döntéshozatal megelőző egyéb iratokra is szüksége lehet.[587] Az információkeresésre irányuló megkeresés önkormányzat általi negligásának komoly következmény van, a törvény erre az esetre felügyeleti bírságot helyez kilátásba.

A javaslat jogintézménye új rendelkezés a törvényben, amely nem „klasszikus felügyeleti eszköz”, mivel itt nem konkrét jogszabálysértésre hívja fel a kormányhivatal az érintett figyelmét, hanem a működés körében tapasztalt olyan gyakorlatra, amely jogsértéshez vezethet.[588] A javaslatot a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a társulási tanács a soron következő ülésen, ha a megkeresés más határidőt nem tartalmaz, köteles megtárgyalni és arról döntést hozni. Nem köteles azt elfogadni, de az elutasítás indokait 8 napon belül közölnie kell a hivatallal. Érdekességként megemlíthető Bács-Kiskun megyéből a jegyzőkönyv alakiságához kapcsolódó helytelen gyakorlat megszüntetésére (névbélyegző

[586] Mötv. 133. § (1) bek.
[587] A kormányhivatali gyakorlat korábban is ezt a rendszert követte, vagyis az iratbetekintést is az információkérés részének tekintették.
[588] Nagy Marianna – Hoffmann István: i.m. 545.o.

használata), a testületi határozat végrehajthatatlan, pongyola megfogalmazása miatt a témakör újratárgyalására és egyértelmű döntés meghozatalára tett törvényességi javaslat.

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

8.5. Szakmai segítségnyújtás

A szakmai segítségnyújtás eszköze (amelyet 1994-től az Ötv. is nevesített) a német jogdogmatikában megjelenő és az Mötv. koncepciójában is fellelhető együttműködő felügyelet érvényesülését szolgálja. E modellben a törvényesség megtartását a represszív és a megelőző felügyelet eszközök együttes alkalmazása hivatott biztosítani.[589] A kormányhivatal szakmai segítséget nyújt az érintett részére az általa alkalmazandó jogszabályok tartalmával összefüggésben az érintett jogszerű működése céljából. Az Mötv., hatályba lépésekor a szakmai segítségnyújtást még törvényességi felügyeleti eszközként definiálta. 2015. január elsejével e szakaszt hatályon kívül helyezve a jogalkotó megerősítette a törvényességi felügyelet segítő, támogató jellegét, s a szakmai segítségnyújtásra „törvényességi felügyeleti eljárás megindítása nélkül is szükség lehet."[590] Ettől némiképp eltér *Árva Zsuzsanna*, aki a törvényességi felügyelet „legenyhébb eszközének" nevezi a szakmai segítségnyújtást.[591]

A törvényességi ellenőrzés szünetelésének idején – a várttal ellentétben – nem nőtt az önkormányzatok részéről a szakmai segítségnyújtás iránti igény. A hivatalok ekkor gyakran választották azt a megoldást, hogy jogszabálysértés észlelés esetén, de a segítségnyújtás iránti kérelem hiányában, jeleztek a jegyzőnek, hogy az az önkormányzat nevében kérje a segítségnyújtást. (Nyilván ez olyan törvénysértés esetén, amelyhez a jegyző is „hozzájárul" nem volt eredményesen járható út).[592]

A szakmai segítségnyújtás természetesen a törvényességi felügyeleti jogkörön belüli jogszabályok értelmezésére terjed ki, nem általánosságban az egész jogrendszerre. Az Mötv. testületként működő szerveket is feljogosít a segítségnyújtás kérésére, de azt minden esetben

[589] Uo. 540.o.
[590] Uo. 546.o
[591] Vö. Árva Zsuzsanna: A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet tapasztalatai. In Árva Zsuzsanna-Szikora Veronika (Szerk.): Jogtudomány a jogfejlődés szolgálatában: Szemelvények a modern jogi kutatások köréből. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Debrecen 2017. 19.o.
[592] Vö. Bércesi Ferenc: A törvényességi ellenőrzés hiányának hatásai. In. Fábián Adrián (Szerk.): A jegyző helye és szerepe a magyar közigazgatásban. A"Jövő Közigazgatásáért" Alapítvány. Kódex Nyomda, Pécs 2010. 11.o.

meg kell előznie egy testületi döntésnek. Ezt azért fontos hangsúlyozni, mert a képviselők egyéni segítségnyújtásra nem jogosultak, ugyanakkor a hivatalok sokszor ún. jogi állásfoglalást adnak ki a képviselők számára. E gyakorlat aggályos, hiszen a jogi állásfoglalás tartalmát tekintve szakmai segítségnyújtásként fogható fel, mivel az önkormányzati képviselők által alkalmazott jogszabályok tartalmával összefüggésben kerül kiadásra. Márpedig az önkormányzati képviselő kvázi jogalkalmazóként való elismerése a segítségnyújtásra vonatkozó szabályok nyelvtani és logikai értelmezésének is ellentmond.[593]A helyzetet némiképp javíthatná, ha Vhr. a szakmai segítségnyújtásról, annak kötelező tartalmi elemeiről, határidejéről részletesen szólna.

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

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

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

A felügyeleti munka jelentős része még mindig preventív jellegű, ez tekinthető a leghatásosabb eszköznek. A beszámolókból levonható következtetésem, hogy a törvényességi felügyeleti munka során alapvető szerepe van az együttműködésnek. Az együttműködésben részt vevő szervek, szervezeti egységek, valamint az együttműködés módja a tárgykör és az

[593] Vö. Nagy Marianna – Hoffmann István: i.m. 546.o.

időtényező függvénye.[594] A szakmai egyeztetések a legtöbb esetben eredményesek, a felvetett problémák közös átbeszélése segít az álláspontok közelítésében, megoldásában, továbbá alkalmat biztosít nemcsak a tények, hanem a tervek, lehetőségek kölcsönös megismerésére.

[594] A Baranya Megyei Kormányhivatal 2017. évi beszámolója, Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal

IX. A törvényességi felügyelet eszköztára

9.1. A törvényességi felhívás

A törvényességi felügyeleti eljárás vizsgálati szakasza jogszabálysértés észlelése esetén az információkérésre irányuló megkeresés negligálása okán törvényességi felhívás kibocsátásával zárul.

A törvényességi felhívás, amely korábban törvényességi észrevétel[595] néven szerepelt a törvényben, a legklasszikusabb és a leggyakrabban alkalmazott felügyeleti eszköz és – meglátásom szerint - a legfontosabb, hiszen a jogsértések kiküszöbölésének első lépése, amelynek alapján az önkormányzatok többsége a kimutatható statisztikák szerint orvosolja is a jelzett diszharmonikus helyzetet. Az Mötv. alapján: „ha a kormányhivatal jogszabálysértést észlel, a törvényességi felügyelet körében legalább harminc napos határidő tűzésével felhívja az érintettet annak megszüntetésére."[596] A jogszabálysértéssel összefüggésben a törvényességi felhívás tárgya lehet jogszabálysértő vagy határidőben meg nem küldött képviselő-testületi ülésről készült jegyzőkönyv, önkormányzati rendelet, önkormányzati határozat, jogalkotási-, határozathozatali- illetve feladat-ellátási kötelezettség elmulasztására szóló felhívás.

9.1.1. A határidő kérdése

A Vhr. meghatározza a megállapítható határidők maximumát (hiszen a minimum-határidő az Mötv.-ben rögzített 30 nap).[597] Ez jogalkotási kötelezettség elmulasztása esetén legfeljebb 60 nap, határozathozatali és feladat-ellátási kötelezettség elmulasztása esetén 45 nap. Ahogyan azt a felügyeleti bírságnál is hangsúlyoztam már, a kormányhivatal számára biztosított mérlegelési jogkör a határidő megszabásakor is lehetővé teszi az egyéniesítést. A felügyeleti szervnek két tényezőt kell szem előtt tartania a határidő megállapításakor: a jogsértés leggyorsabban történő megszüntetése, ehhez elegendő idő biztosítása az érintett számára.[598]

Amennyiben a jogszabálysértés megszüntetésére biztosított határidő alatt a jogszabálysértés nem szüntethető meg, a határidő az érintett indokolt kérelmére további 30

[595] Az Mötv. összehangolta a korábban eltérő gyakorlatot, ugyanis volt olyan törvényességi referens, aki a törvényességi észrevétel vagy jelzés, míg volt olyan, aki korábban is a felhívás kifejezést használta. Balogh Gábor – Szögi Ágnes: i.m. 63.o.
[596] Mötv. 134. § (1) bek.
[597] Vhr. 7.§ és 8.§ (2)-(3)-(4) bek.
[598] Uo. 8.§ (2) bek.

nappal meghosszabbítható olyan esetben, amikor a képviselő-testületnek valamely egyéb eljárást is le kell folytatni. Példának okáért egy rendeletalkotás pótlása akár a rendelkezésre álló 60 napnál hosszabb időt is igénybe vehet a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) előírásainak betartása okán: az előzetes hatásvizsgálat, a rendelettervezet elkészítése, a képviselő-testület összehívása, megtárgyalása és esetleges módosításai, továbbá a jegyzőkönyv megküldése a hivatal számára, amellyel igazolja a jogszabálysértés megszüntetését. A hosszabbítás gyakorlati hasznára hívja fel a figyelmet *Balogh Gábor* és *Szögi Ágnes*. Eszerint az önkormányzatok többsége a határidő lejárta után 10-20 nappal orvosolja a jogsértést, így pedig a további felügyeleti eszközök alkalmazása szükségtelenné válik.[599] A hosszabbításra adott jogszabályi lehetőség fontos információt árul el arról, hogy a jogalkotó inkább egy, a támogatáson és a kölcsönös együttműködésen alapuló törvényességi kontrollrendszert kíván kialakítani az önkormányzat és az állami szervek között, amelyet a felügyelet gyakorlata és a törvényességi felhívások eredményessége igazol is. Továbbá nagyban hozzájárul ahhoz, hogy a jogszabálysértések a közigazgatáson belül elhárításra kerüljenek, amelynek mindenképpen elsőbbséget kell adni a külső ellenőrzési eszközökkel szemben.

A határidő-hosszabbításra az érintett indokolt írásbeli kérelme alapján kerülhet sor, a felhívásban megjelölt határidő letelte előtt, amely jogvesztőnek minősül. Ha az érintett azonban nem nyilatkozik, az a törvényességi felhívás eredménytelenségéhez vezet.[600] Felmerül a kérdés, hogy vajon a kormányhivatal által kibocsátható ismételt törvényességi felhívás ebben az esetben értékelhető-e akár határidő-hosszabbításként? A magam részéről – szabályozási hiányból fakadóan – nem tudok egzakt választ adni a kérdésre. Pontosan azért, mert sem a Vhr. sem az Mötv. nem nyilatkozik arról, hogy a kormányhivatalnak milyen formában kellene engedélyezni a hosszabbítást. Ennek egyértelmű megjelölése a határidők alakulása és a további eszközök igénybe vétele miatt szükségszerű lenne. Úgy vélem, hogy a határidő-hosszabbítást is törvényességi felhívás formájában kellene engedélyezni, mert az eredménytelenségi okok csak így értelmezhetők. Mivel, ha az eredeti törvényességi felhívásban foglalt határidő meghosszabbodik, akkor a további felügyeleti eszközök alkalmazása innentől kezdődően értelmezhető. Márpedig jogalkalmazói problémát jelenthet az, hogy a Vhr. az eredménytelenségi okok között nem szól legalább érintőlegesen a hosszabbításról, csupán a „törvényességi felhívásban foglalt határidő lejártáig” kikötést

[599] Balogh Gábor – Szögi Ágnes: i.m. 63.o.

[600] A kormányrendelet rögzíti azokat az esetköröket, amelyek a törvényességi felhívás eredménytelenségéhez vezetnek (az érintett határidőn belül nem intézkedett a jogszabálysértés megszüntetés iránt, az intézkedése a jogszabálysértés nem szüntette meg, esetleg újabbat idézett elő, stb.). Vhr. 9.§

használja, amely nem jelöli meg pontosan, mely felhívásról van szó, az eredetiről vagy a már meghosszabbított határidőről. Ezt főként azért látom problémásnak, mert a korábbi évekhez képest 2017-ben több megyében is nőtt a határidő-hosszabbításra irányuló kérelmek száma. Természetesen ebből arra is következtethetünk, hogy a jogalkotó eredeti szándéka az volt, hogy a hosszabbítás jóváhagyása is törvényességi felhívás formájában történjen meg. Meglátásom szerint erre utalhat a 30 napos határidő megjelölése.

A gyakorlat oldaláról felvetődött, vajon mi a teendő akkor, ha a törvényességi felhívás a testületi ülést követő napokban vagy az azt megelőző napon érkezik és nincs már elegendő idő a szükséges intézkedéseket megtenni. Ki kérhet határidő-hosszabbítást?[601] Ezzel kapcsolatban az Mötv. 65.§-a irányadó lehet, miszerint a képviselő-testület elnöke a polgármester, aki képviseli a testületet. Tehát annak ellenére, hogy a polgármester egyszemélyes önkormányzati szerv törvényi előírás alapján jogosult képviselni az önkormányzati jogok elsődleges letéteményesét, a több választott tagból álló, tehát kollegiális jellegű képviselő-testületet. A polgármester az önkormányzati feladatok ellátása és hatáskörök gyakorlása során a képviselőktől eltérő, más és több jogot biztosító helyzetben van.[602] Ebből következően e képviseleti joga kiterjed arra, hogy két ülés közötti időszakban maga kérhessen határidő-hosszabbítást a kormányhivataltól.

A határidő számítása megegyezik más eljárásokban alkalmazott módszerekkel, azt napokban, hónapokban vagy években kell meghatározni. Kétség esetén megtartottnak kell tekinteni, amely megdönthető vélelem, vagyis ellenbizonyításnak van helye.[603]

9.2.2. Törvényességi felhívások tartalma

A kormányhivatali beszámolókból kitűnik, a hivatalok célja, hogy a felhívásokban foglalt okfejtés világos és egyértelmű legyen, az anyagi és eljárásjogi rendelkezések megfelelő feltüntetésével.

Ha áttekintjük a kormányhivatali beszámolókat, akkor általánosságban elmondható, hogy a törvényességi felhívásokban a helyi önkormányzatok jogalkotási tevékenysége, az önkormányzati rendeletek jogszerűsége, illetve a mulasztásban megnyilvánuló törvénysértések kaptak hangsúlyt. Példának okáért filmforgatás engedélyezése szabályozásának hiánya, helyi építési szabályzat jogszabályban előírt véleményeztetési eljárás nélkül történt módosítása, a rendeletek nem tartalmazták a jogalkotásra felhatalmazó

[601] Balogh Gábor – Szögi Ágnes: i.m. 64.o.
[602] 961/B/1993. AB határozat
[603] Vhr. 6.§

jogszabályhelyet, a törvények számos rendelkezése szó szerint megjelent, ezáltal a szabályozás indokolatlanul párhuzamossá vált.[604]

A felhívással érintett rendeletek jellemző tárgykörei: szervezeti és működési szabályzat, szociális ellátások, helyi adók, a szilárd hulladék és a nem közművel összegyűjtött háztartási folyékony hulladék elszállítása, kezelése, közösségi együttélés szabályai, talajterhelési díj, népszavazás, címadományozás, anyakönyv, közterület-használat.[605] Ez nagyrészt igazodik a Miniszterelnökség által meghatározott célvizsgálatokhoz. Például az anyakönyvi tárgyú rendeletekkel kapcsolatban jellemző jogszabálysértésként merült fel az önkormányzati rendelet tárgyi hatályának bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésére való kiterjesztése a megyei jogú város, illetve a járási hivatali székhelytelepülés önkormányzatán kívüli települési önkormányzatok esetén. Az önkormányzati rendeletek tárgyi hatályát – a hivatali helyiségen kívüli, valamint a hivatali munkaidőn kívül történő házasságkötésen túl – egyéb családi eseményekre (pl. névadó, jubileumi ünnepség, megerősítési szertartás) is több esetben kiterjesztették az önkormányzati jogalkotók.

A helyi építési szabályzatokhoz kötődő jogsértések főbb hibái a követlezőkben foglalhatók össze: az építéshatóság engedélyezési, illetve használatbavételi eljárásának szabályozása, döntése megadásának feltételhez kötése; építési tevékenységek engedélykötelessé minősítése. A vagyonrendeletek vonatkozásában előfordult, hogy egyes önkormányzatok olyan vagyonelemeket minősítettek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonná, amelyek a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény értelmében nem minősíthetők e vagyoni körbe tartozónak.[606] A célvizsgálatok lefolytatása előtt a kormányhivatalok szakmai értekezleteket szerveznek a jegyzők számára, ahol ismertetik a célvizsgálat szempontjait, annak érdekében, hogy a nem kellő gyakorlatból vagy a jogszabályok nem kellő ismeretéből eredő szabálytalanságok száma csökkenjék.[607]

Emellett a törvényességi felhívásokban sokszor előfordulnak az önkormányzati honlapok hiányosságaira történő észrevételek, továbbá jelentős azon felhívások száma is, amelyek jegyzőkönyv-megküldési és -közzétételi kötelezettség elmulasztása miatt kerültek kibocsátásra.[608] Ez utóbbival összefüggő pozitív változás olvasható néhány kormányhivatali

[604] A Veszprém Megyei Kormányhivatal 2013. évi beszámolója a törvényességi felügyeleti tevékenységről. A Békés Megyei Kormányhivatal 2017. évi beszámolója… 14.o., a Nógrád Megyei Kormányhivatal 2012. évi beszámolója… 4.o.
[605] A Veszprém Megyei Kormányhivatal 2016. évi beszámolója a törvényességi felügyeleti tevékenységről. 2.o.
[606] A Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal 2017. évi beszámolója 1.o. a Nógrád Megyei Kormányhivatal 2012. évi beszámolója… 4.o.
[607] Vö. Árva Zsuzsanna: A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet tapasztalatai… 19.o.
[608] A Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal 2015. évi beszámolója…

beszámolóban, miszerint jelentősen lecsökkent a jegyzőkönyvezésben tapasztalható késedelem.[609]

Ugyancsak több felhívásban is szerepeltek olyan rendeletek, amely tárgyköre a következőket érintette:

- pénznyerő automaták működésének és bizonyos vállalkozási tevékenységeknek a megtiltása a település egész területén;
- jegyzőre átruházott önkormányzati feladat- és hatáskör;
- képviselő-testületi ülés vezetésének átadása egy, a képviselő-testület által megválasztott személy részére;
- a polgármester helyettesítésére képviselő kijelöléséről rendelkezés, képviselőre önkormányzati jog átruházása;[610]

Mindezek mellett sokszor előfordulnak a jogbiztonság elvét sértő, bizonytalan szabályozások és megfogalmazások.

A statisztikai adatok alapján a törvényességi felhívások eredményessége magas, az önkormányzatok tehát –néhány kivételtől eltekintve[611]- eleget tesznek a kormányhivatal ilyen irányú jelzéseinek. Ez is bizonyítja, hogy egyfelől a törvényességi felhívás jellegét tekintve egy tipikusan segítő, helyreigazító eszköznek tekinthető, másfelől a határidő-hosszabbítás és a felhívás ismételt kibocsátásának lehetősége miatt a felügyeleti eljárásnak nem célja a represszív intézkedések és a súlyosabb felügyeleti eszközök alkalmazása.

[609] A Csongrád Megyei Kormányhivatal 2017. évi beszámolója… 3.o.,
[610] A Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal 2012. évi beszámolója… 2.o.
[611] Pl. Baranya megyében az önkormányzatok működése és mulasztása körében elkövetett jogsértések típusai és száma évről évre azonos, változatlan, a kiadott törvényességi felhívások ellenére is. Ezek közül is a határidő-mulasztásban megnyilvánuló jogsértések száma a leggyakoribb

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

A képviselő-testület működésének és döntéshozatalának alapvető feltétele a képviselő-testületi ülések megtartása.

A képviselő-testület ülését a polgármester hívja össze és vezeti, akadályoztatása esetén e hatáskörét az alpolgármester, több alpolgármester esetén a polgármester által kijelölt alpolgármester gyakorolja. A polgármesteri és az alpolgármesteri tisztség egyidejű betöltetlensége, tartós akadályoztatásuk esetére a szervezeti és működési szabályzat rendelkezik a képviselő-testület összehívásának, vezetésének a módjáról. 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.[612]

Az Alkotmánybíróság Foktő község képviselő-testülete alkotmányellenes működésével kapcsolatos elvi véleményének kialakítása során kifejtette, hogy képviselő-testület hatásköreit csak az ülésein gyakorolhatja, s ez jelenti a testület működését. Amennyiben ez hosszú időn keresztül nem történik meg, úgy sérül a választópolgárok közösségének helyi önkormányzáshoz való joga mivel, azt az általuk választott képviselő-testület útján üléseiken gyakorolják.[613] Éppen ezért a kormányhivatali kezdeményezésnek arra kell irányulnia, hogy a törvényességi kérdések megtárgyalásával a képviselő-testület vagy a társulási tanács törvényes működése újra biztosítottá váljék. Ha polgármester vagy a társulási tanács elnöke a javaslat, illetve az indítványnak 15 napon belül nem tesz eleget, az ülést a kormányhivatal hívja össze.[614]

Az ülés összehívása során a kormányhivatal eltérhet az érintett önkormányzat SzMSz-ében foglaltaktól. Ez az egyszerűsítésre törekvő szabály[615] ugyanakkor – immanens módon – magában hordozza azt az eshetőséget is, hogy az eltérés következtében akár teljesen meg is változhatnak a szabályzat vonatkozó rendelkezései, mivel a törvény nem mond semmit az eltérés irányáról, mélységéről, korlátairól. E reguláció álláspontom szerint a kormányhivatalt olyan jogosítványokkal ruházza fel, amely magában hordozza annak veszélyét is, hogy a

[612] Mötv. 44.-45.§
[613] 18/2013 (VII. 3.) AB határozat
[614] Mötv. 135.§
[615] Nagy Marianna – Hoffmann István: i.m. 550.o.

kormányhivatal akár meghatározó mértékű befolyást gyakorolhasson a felügyelt önkormányzatra a felügyelet határain túlhaladva az irányítás felé közelítve.

Mindazonáltal rögzítendő, hogy az ülést a kormánymegbízott nem vezetheti le és az ülés menetére továbbra is az SzMSz az irányadó.[616] Éppen ezért is, annak ellenére, hogy a megtárgyalandó napirendi pontokat a kormánymegbízott korábban már írásban megjelölte, mégis egyet értek azzal a felvetéssel, hogy indokolt esetben a kormánymegbízott az ülésen ismertethesse az ülés összehívásának, illetve kezdeményezésének az indokait.[617] Viszont hiányolom a jogszabályokból annak tisztázását, vagy legalább az erre való utalást, hogy a polgármester akadályoztatása esetén érvényesek-e az ülésvezetésre vonatkozó általános szabályok, vagyis az alpolgármester mint ülésvezető szerepe. Az ülés összehívása alkalmas eszköz a legtöbbször személyi ellentétekből adódó konfliktusok kezelésére, s elkerülhetővé válik a legsúlyosabb felügyeleti eszköz alkalmazása, a feloszlatás kezdeményezése.

Az ülésről és a helyi önkormányzat, illetve a társulás törvényes működésének biztosítása érdekében hozott intézkedésekről a jegyző, illetve a társulási tanács elnöke az ülést követő öt napon belül a jegyzőkönyv-kivonat megküldésével tájékoztatja a kormányhivatalt.[618] A rövidebb „beszámolási" határidőt nyilvánvalóan az indokolja, hogy immáron egy felügyeleti eszköz alkalmazásának következtében kerül sor a testületi ülésre és indokolt mihamarabb tudomást szerezni arról, megtörtént-e a törvénysértés orvoslása. Ugyanakkor a Vhr. nem határozza meg, mit kell a jegyzőkönyv-kivonatnak tartalmazni, és ezt a kifejezést az Mötv. sem ismeri.[619] Ez pedig eltérő jogalkalmazói gyakorlathoz is vezethet az egyes kormányhivatalok között.

9.2.1. A közmeghallgatás elmaradása orvoslásának szabályozatlansága

Végül szeretnék még e felügyeleti eszköz körében kitérni egy olyan fundamentális jellegű jogintézményre, amelyet véleményem szerint méltatlanul mellőz a jogalkotó, de amelynek elmaradása súlyosan sértheti a lakosság helyi közügyekben való részvételének jogát.[620] Ez pedig a közmeghallgatás, amely az önkormányzati participáció egyik közvetlen formája, s amelynek biztosítása a képviselő-testület kötelezettségei közé tartozik.

A Charta is kimondja, hogy „a helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét

[616] Balogh Gábor - Szögi Ágnes: i.m. 66.o.
[617] Nagy Marianna-Hoffmann István: i.m. 550.o.
[618] Vhr. 10.§ (2) bek.
[619] Balogh Gábor - Szögi Ágnes: i.m. 66.o.
[620] Mötv. 6.§ a) pont

saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében. *Magyary Zoltán* szerint az önkormányzat fogalma meghatározásánál mindig az emberből kell kiindulni. *Pálné Kovács Ilona* az önkormányzatiságot az állam és a helyi közösség viszonyrendszereként értelmezte.[621] A helyi közösség, amely tekintetében cél – az Mötv. Preambuluma szerint - az öngondoskodásra való képesség erősítése. Továbbá az Mötv. 2.§ szerint a helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga, melynek során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül.

E célok megvalósításához elengedhetetlen, hogy a helyi közösség formális keretek között is érintkezzen egymással és választott képviselőivel. A kapcsolatukat egy sajátos sorsközösség jellemzi, hiszen mindannyian érdekeltek a helyi önkormányzás sikeres megvalósításában. A helyi közügyekben való részvétel joga a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörei gyakorlásának meghatározására és befolyásolására való jogot jelenti. E jog gyakorlásának elősegítésére törvénynek kell eszközöket biztosítania.[622] Az önkormányzat és a helyi közösség szabályozott érintkezési lehetőségei között van például a falugyűlés, a fogadóóra, a közmeghallgatás, de e körbe vonható a helyi népszavazás is. Mindegyiknek azonos célja van: a helyi közakarat megismerése. A képviselő-testületnek szervezeti és működési szabályzatában kell meghatározni azoknak a fórumoknak a rendjét, amelyek a lakosság, az egyesületek közvetlen tájékoztatását, a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják.[623] Nem hagyható figyelmen kívül tehát az a társadalmi közeg, amelyben az önkormányzat tevékenykedik, amelyért létrehozták. Kulcsfontosságú, hogy a helyi vezetés mennyire érti, mit szeretne a helyi társadalom az általa irányított településen, ez utóbbi pedig mennyire ismeri az önkormányzat tevékenységét, szerepét[624], mennyire lát bele a döntéshozatalba, mennyire veszik figyelembe a véleményét. E közvetlen kapcsolat megvalósításában lényegi szerepe van a közmeghallgatásnak, amely az állampolgári részvétel egy módja. Itt ugyanis a felszólalás joga alanyi jog, míg a képviselő-testületi ülésen csupán a részvétel alanyi jog, felszólalni csak az ülésvezető engedélyével lehet. Ezért is alapvető jelentőségű, hogy a képviselő-testület minden évben eleget tegyen ezirányú kötelezettségének.

Az Mötv. „a helyi önkormányzatok, szerveik és működésük" c. viselő fejezetének „A képviselő-testület működése" részen belül szabályozza a közmeghallgatást: „A képviselő-

[621] Pálné Kovács Ilona: A helyi politika. Akadémiai Kiadó, Budapest 1990. 42.o.
[622] Fábián Adrián: A helyi önkormányzat (nem jogi)… 39.o.
[623] Mötv. 53.§ (3) bek.
[624] Bőhm Antal: Az önkormányzatok és a helyi társadalom. 20 évesek az önkormányzatok. Születésnap. vagy halotti tor? Pécs 2010. 27.o.

testület évente legalább egyszer előre meghirdetett közmeghallgatást tart, amelyen a helyi lakosság és a helyben érdekelt szervezetek képviselői a helyi közügyeket érintő kérdéseket és javaslatot tehetnek. Az elhangzott javaslatra, kérdésre a közmeghallgatáson vagy legkésőbb tizenöt napon belül választ kell adni."[625] A közmeghallgatás a képviselő-testület működésének részeleme, annak elmaradása esetén indokolt lenne megadni a kormányhivatal számára – a testületi ülés mintájára – az összehívás jogát, hiszen a törvényességi felügyelet kiterjed a működés jogszerűségének ellenőrzésére is.

A közigazgatás az emberekért van[626], az önkormányzati igazgatás a közigazgatás részeként szintén az emberekért van, vagy legalább is az emberekért kellene, hogy legyen. Bár *a közvetlen lakossági vélemények megjelenítésének fórumaitól a választópolgárok többnyire távol tartják magukat*[627], ez még nem ok arra, hogy az önkormányzat kivonja magát a közmeghallgatás tartásának törvényi kötelezése alól, vagy marginális szerepet tulajdonítson neki. Éppen ellenkezőleg a helyi közösség aktivitásának előmozdításában a választott testületeknek elsődleges felelőssége van. A helyi közösség bevonására szolgáló fórumok rendszeres megtartása hozzájárulhat az önkormányzat és a helyi közösség tagjai közötti sajátos bizalmi viszony erősítéséhez, hiszen nagyban növelheti az önkormányzati működés transzparenciáját is.

[625] Mötv. 54.§
[626] Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás… 80.o.
[627] Kákai László:

9.3. Önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközése esetére alkotmánybírósági felülvizsgálat kezdeményezése

9.3.1. Önkormányzati rendeletek alkotmányossági vizsgálata

Az alkotmányos jogállam és benne a törvényesség elve megköveteli, hogy az alaptörvény-ellenes helyi önkormányzati rendeletek ne kerüljenek elfogadásra. Ha azonban erre mégis sor kerül, akkor a valóban alaptörvény-ellenes helyi jogszabályok és jogszabályi rendelkezések ebbéli jellege a lehető leggyorsabban kimondásra és ennek következtében a helyi jogszabály megsemmisítésre kerüljön. A helyi rendeletek[628] alkotmányossági ellenőrzésére az Alaptörvény alapján a következő esetkörökben kerülhet sor:

Egyfelől a konkrét utólagos normakontroll esetén, amelynél a bíró eljárása során kezdeményezi az általa alaptörvény-ellenesnek ítélt önkormányzati rendelet felülvizsgálatát az AB-nál. Ekkor az Alkotmánybíróság soron kívül, de legkésőbb kilencven napon belül felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját;

Másfelől a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a Közigazgatási Felsőbíróság, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti az AB-nál a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját.

A másik halmaz a normatív és a valódi alkotmányjogi panasz két fajtáját foglalja magába.[629] Előbbinél az AB az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak, míg utóbbinál a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja felül.
A helyi rendelet nemzetközi szerződésbe ütközése esetén szintén az Alkotmánybíróság jár el.

9.3.2. Az Alkotmánybíróság hatáskörének alapja

Mint ahogyan arról már korábban szó volt, a 2012-es évig az önkormányzati rendeletek alkotmányossági és törvényességi szempontú vizsgálatát egyaránt az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) látta el. Az Alaptörvény, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI.

[628] Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése szerint: Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete.

[629] Megjegyzendő, hogy az Abtv. a normatív alkotmányjogi panasznak további altípusait is megkülönbözteti: 1. a „régi”alkotmányjogi panaszt,2. a „kivételes” alkotmányjogi panaszt, és 3.a legfőbb ügyész kezdeményezésére induló panaszt. Ld. erről: Naszladi Georgina: Alkotmányjogi panasz a magyar alapjogvédelem rendszerében. Doktori értekezés. PTE ÁJK Doktori Iskola. Pécs 2016. 47. o.

törvény (a továbbiakban: Abtv.) és a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) hatályba lépésével azonban csak az alkotmányossági kontroll maradt az AB hatáskörében, a törvényességi szempontú vizsgálata átkerült a Kúria Önkormányzati Tanácsához.

A dolgozat témája szempontjából az Mötv. 136. § (1) bekezdése szerint szabályozott, a kormányhivatal által kezdeményezett eljárás következtében az Alkotmánybíróság elé kerülő felülvizsgálat tárgyalandó. Az Alkotmánybíróság utólagos normakontrollra irányuló hatásköre közvetlenül az Alaptörvényből, annak 24. cikk (2) bekezdéséből fakad, amelynek alapján az AB felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját.

9.3.3. Az alkotmányossági vizsgálat tárgya és hatóköre

A törvényességi eljárás következtében felmerülő alkotmányossági vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet mint jogszabály. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bek. e) pontja a felügyeleti eljárás következtében az AB elé kerülő rendelet felülvizsgálata tekintetében kiegészül az Abtv. 37.§ (1) bekezdésében írtakkal. Ugyanis kizárólag akkor van az AB-nek hatásköre, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása.[630] Tehát jogtudományi szempontból csak azok az esetek tartoznak az AB hatáskörébe, amelyeknél kizárólag tartalmi alkotmányellenesség merül fel.

Elviekben az önkormányzati (normatív) határozat mint közjogi szervezetszabályozó eszköz is utólagos normakontroll eljárás tárgyát képezheti az Abtv. 37.§ (2) bek. alapján. Az alkotmányossági szempontú felülvizsgálatot azonban a kormányhivatal vezetője nem kezdeményezheti. Ennek –véleményem szerint- az az oka, hogyha a normatív határozatok jogsértőek is, azok nem kizárólag és elsődlegesen Alaptörvényt, hanem törvényt sértenek, így a hivatalvezető a bírósághoz fordul, tehát alkotmányossági szempontú felülvizsgálatot kérnie szükségtelen lenne. Példának okáért, ha a képviselő-testület határozatában úgy alakítja ki az önkormányzati (vagy közös) önkormányzati hivatal felépítését, hogy ezzel akadályozza a fogyatékos személyek bizonyos szolgáltatásokhoz való hozzáférését, mindenekelőtt a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. tv. rendelkezéseit sérti meg. Ugyanez a helyzet akkor is, ha a képviselő-testület határozatban szabályoz rendeleti tartalmat.

[630] Abtv. 37.§ (1) bek.

9.3.4. Normatív alkotmányjogi panasz és utólagos absztrakt normakontroll

A formai alkotmányellenesség (csupán magasabb szintű jogszabályba ütköző aktus) esetkörén túl úgyszintén kizárt az utólagos normakontroll eljárás, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabály (rendelet) vagy jogszabályi (rendeleti) rendelkezés vizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alaptörvénynek ugyanarra a rendelkezésére, illetve elvére (értékére), és azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alaptörvény-ellenességet megállapítani (ítélt dolog), kivéve, ha az Alkotmánybíróság döntése óta a körülmények alapvetően megváltoztak.[631] Az itt meghatározott res iudicata okán is mindenképpen szót kell ejtenem az alkotmányjogi panaszról, méghozzá annak normatív válfajáról, amelyet az Alaptörvény 24. cikk (2) bek. c) pontja intézményesít.

A vizsgálódás alapja, hogy az AB hatásköre mind alkotmányjogi panasz, mind utólagos normakontroll esetén kiterjed a kifogásolt jogszabály alkotmányossági felülvizsgálatára. A két eljárás közötti különbség ugyanakkor az, hogy alkotmányjogi panasz esetében konkrét alapjogsérelem megvalósulásának eldöntése a kérdés, amelynek oka alaptörvény-ellenes jogszabály, míg az utólagos normakontroll absztrakt jellegű, amelynek célja annak megállapítása, hogy adott jogszabály vagy jogszabályhely, esetünkben önkormányzati rendelet (vagy normatív határozat), alaptörvény-ellenesnek minősül-e. Továbbá az Abtv. 26.§ (1) bekezdéséből adódóan az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jelleggel bír, hiszen az érintett jogorvoslati lehetőségeinek kimerítése után fordulhat az Alkotmánybírósághoz, vagy akkor, ha a jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság maga is kimondta, hogy az alkotmányjogi panasz jogorvoslat,[632] a szubjektív jogvédelem eszköze. Az absztrakt utólagos normakontroll alapvetően objektív jogvédelmi funkcióval bír, mindazonáltal eredményezhet jogorvoslást az egyénnél.

9.3.5. Eljárás a közigazgatási szervezetrendszerben

Az Ötv.-ben szabályozott alkotmányossági felülvizsgálathoz képest az Mötv. legmarkánsabb változtatása a kormányhivatal vezetője hatáskörének átalakítása és egyúttal – véleményem szerint - korlátozása is.

A hivatal vezetője ugyanis a korábbiakkal ellentétben[633] már nem kezdeményezheti a rendelet megsemmisítését saját jogon, csupán a miniszteren, majd a Kormányon keresztül. E

[631] Abtv.24.§ (3) bek.
[632] 57/1991. (XI. 8.) AB határozat
[633] Ötv. 99.§ (2) bek.

változást az Alaptörvény hatályba lépése hozta magával, amely az absztrakt utólagos normakontroll kezdeményezése tekintetében megszüntette az actio popularis, vagyis a bárki általi kezdeményezés lehetőségét, s csupán a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke, a legfőbb ügyész és az alapvető jogok biztosa fordulhat indítvánnyal az AB-hoz.[634] Az tény, hogy az actio popularis korlátozása már régóta vita tárgyát képezte a tudomány területén is, azt többen szükségesnek tartották.[635] Mégis a törvényességi felügyelet körében érvényesülő utólagos normakontroll vonatkozásában ez egy hosszadalmas és bonyolult eljárás megszületését eredményezte azzal, hogy az indítványozók körét ilyen szűkre szabottan határozta meg a jogalkotó, s ebből a kormányhivatal vezetője (is) kimaradt.

Az Mötv. a törvényességi felhívás igénybe vételén kívül, 2013 május elsejétől egy további felügyeleti eszköz kötelező alkalmazását előírja a hivatal számára a miniszterhez történő továbbítást megelőzően. Az alkotmányossági felülvizsgálat Mötv.-beli indítványozásának eljárási szabályait a Vhr. részletezi.

Ha a kormányhivatal úgy ítéli meg, hogy a helyi önkormányzat rendelete alaptörvénybe ütközik, első lépésként törvényességi felhívás keretében kell az érintettet tudomására hoznia a jogsértő helyzetet és annak felszámolása iránti kívánalmat. Amennyiben ez nem vezet eredményre, úgy a törvény kötelezően előírja, hogy a hivatalnak kezdeményeznie kell a képviselő-testület ülésének összehívását a polgármesternél a törvényesség helyreállítása érdekében. Tehát jelen esetben is, akárcsak a Kúriához forduláskor, a normakontroll mintegy ultima ratio-ként jön figyelembe. Először a közigazgatáson belül kell megkísérelni az alkotmányossági konfliktus rendezését.

Ha a képviselő-testület nem tesz eleget a felhívásban foglaltaknak, valamint az egyéb felügyeleti eszközök alkalmazása is eredménytelen, a képviselő-testület ülése összehívásának kezdeményezése sikertelen, valamint a hivatalvezető által összehívott ülésen a testület a kormányhivatal álláspontját elutasította, úgy egy igencsak komplikált és – meglátásom szerint - túlságosan bürokratizált eljárás veszi kezdetét, két további aktor bevonásával, három jogszabály (Mötv., Vhr., Abtv.) és eltérő határidők alapján.

A kormányhivatal az önkormányzati rendelet alkotmánybírósági felülvizsgálatának kezdeményezése iránti javaslatával kapcsolatos indítvány-tervezetet az Alkotmánybírósághoz benyújtandó indítványok tartalmi és formai kellékeinek megfelelően terjeszti elő a helyi

[634] Alaptörvény 24. cikk (2) bek. e)pont
[635] Ld. pl. Tilk Péter: Az utólagos normakontroll lehetséges jövője. Jogtudományi Közlöny. 2. sz. 2001. 88. o., Ádám Antal: A jogszabályok alkotmánybírósági ellenőrzéséről. Jogtudományi Közlöny. 12. sz. 1992. 527.o.

önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternél s ezzel egyidejűleg megküldi az érintett helyi önkormányzatnak is.[636] Ennek alapján már az indítvány-tervezetnek tartalmaznia kell:

- azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza;
- azokat az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása megalkotására, illetve kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményeket, amelyeket az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása megsértett;
- az indokolást arra nézve, hogy az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása miért ellentétes a megalkotására, illetve kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményekkel;
- a kifejezett kérelmet az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára.[637]

Ehelyütt szükséges egy kiegészítő megjegyzést tennem. A szakirodalom különbséget tesz az AB-hez beérkező dokumentumok, nevezetesen indítványok és beadványok között. Beadvány alatt értendő minden kérelem, amely Alkotmánybírósághoz beérkezik, és az eljárás megindítását célozza, míg az indítvány megnevezés egy ennél jóval szűkebb kategória és csupán azokat az indítványokat öleli fel, amelyek az eljárás megindítására alkalmasak.[638]

Tehát nagyon lényeges az, hogy a kormányhivatal olyan tartalmú indítvány-tervezetet készítsen el, amely, ha eljut az AB-ig, ne szoruljon hiánypótlásra, mert annak teljesítése az indítványozó Kormány (és a képviseletében eljáró) miniszter kötelezettsége lesz, s ha az indítványozó a hiánypótlási felhívásnak határidőben nem, vagy ismételten hiányosan tesz eleget, az indítvány érdemi vizsgálatára nem kerül sor.[639] Mindazonáltal az Alkotmánybíróság gyakorlatában is érvényesül, hogy az indítványt tartalma szerint bírálja el, azaz a formai feltételek megtartása megítélésénél kevésbé „vaskalapos".[640] A lehető legpontosabb indítvány-tervezet elkészítése azért is kap kiemelt hangsúly, mert az alkotmánybírósági vizsgálódás jellemzője az indítványhoz kötöttség, amelyet a negyedik módosítással

[636] Mötv. 136.§ (1) bek.
[637] Abtv. 52.§ (1a) bek.
[638] Ld. erről bővebben: Holló András: Az Alkotmánybíróság. Alkotmánybíráskodás Magyarországon. Útmutató Kiadó. Budapest 1997.
[639] Abtv. 55.§ (3) bek.
[640] Az AB gyakorlatában ez annyiban módosul, hogy ha az indítvány ugyan nem tartalmazza az alkotmányi szakasz pontos megjelölését, vagy elírás következtében azt tévesen jelöli meg, de annak szó szerinti idézéséből, vagy a tartalmi hivatkozásból egyértelműen kiderül a kérelem célja és tartalma, a testület eljár a kérelemben foglaltak szerint. Ld. Tilk Péter: A magyar Alkotmánybíróság… 241-242.o.

alaptörvényi szintre emelt a jogalkotó. Eszerint az Alkotmánybíróság a jogszabály felülvizsgálni nem kért rendelkezését csak abban az esetben vizsgálhatja, illetve semmisítheti meg, ha az a felülvizsgálni kért jogszabályi rendelkezéssel szoros tartalmi összefüggésben áll.[641]

A miniszter megvizsgálja az indítvány-tervezetet és kiegészítésre, módosításra hívhatja fel az önkormányzati rendelet alkotmánybírósági felülvizsgálatára javaslatot tevő kormányhivatalt, ha azzal nem ért egyet, vagy az nem felel meg a kötelező tartalmi és formai kellékeknek. Tehát lényegében visszaküldi a hivatalnak saját álláspontjával együtt megfontolásra. Ez az a miniszteri jogosítvány, amely az egész folyamatot rendkívül instabillá és kétségessé teszi. Miért is? Mert innentől kezdve a törvény gyakorlatilag kivesz a hivatal kezéből minden érdemi jellegű cselekvési lehetőséget és a miniszteri meglátáson múlik az indítvány további sorsa, amely több problémát is felvet.

Először is, ha a hivatal egyet ért a miniszter módosításra irányuló álláspontjával, vagy ennek megfelelő változtatásokat tesz az indítványban és azt ismételten megküldi a miniszternek, vagy visszavonja az indítványát, a miniszter és az érintett helyi önkormányzat erről szóló egyidejű tájékoztatása mellett. Az a tényező, hogy a kormányhivatal akceptálja a miniszteri véleményt, visszavonva az indítványát, még nem igazolja a jogszabály alkotmány-konform voltát.

Másodszor, ha a hivatal nem ért egyet a miniszterrel, csak abban a csekély esélyben bízhat, hogy az ennek ellenére is kezdeményezi a Kormánynál az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangja felülvizsgálatának indítványozását.

Harmadszor, ha pedig a miniszter nem ért egyet, tájékoztatja az önkormányzati rendelet alkotmánybírósági felülvizsgálatára javaslatot tevő kormányhivatalt és az önkormányzati rendeletet megalkotó önkormányzatot, hogy a kormányhivatal javaslatának megvizsgálását követően, nem kezdeményezi a Kormánynál az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangja felülvizsgálatának indítványozását.[642] Ezennel az eljárás lezártnak tekinthető, anélkül, hogy a jogszabály alkotmánynak való megfeleléséről az erre hatáskörrel bíró szerv döntött volna.

Végezetül, ha az indítvány túl is jut a miniszteri szűrön, még mindig ott a Kormány mint második „állomás”a hivatal és az AB között. A Kormány ebbéli szerepét tekintve *Tilk*

[641] Alaptörvény 24. cikk (4) bek.
[642] Vhr. 12.§ (1) bek.

Péter vélekedését osztva az is nehezen képzelhető el, hogy a kormányülés napirendi pontjai között helyi szabályok AB előtti megtámadásának eldöntése túl gyakran szerepeljen.[643]

Éppen ezért úgy vélem, a kormányhivatalok nem tudják törvényességi felügyeleti jogkörüket ezen a téren hatékonyan és megfelelően gyakorolni. Ahogyan *Kiss László* fogalmaz: *„Az Alaptörvény hatálybalépése előtt (az állampolgárok mellett) a legnagyobb indítványozói kört a megyei (közigazgatási) hivatalok jelentették. Mára gyakorlatilag ez az indítványozói kör teljesen eltűnt, amelynek az okai leginkább a kormányhivatalok által követendő eljárás bonyolultságában jelölhetők meg. Ezek a szabályok ugyanis gyakorlatilag – több okból is – inkább kiiktatják a rendszerből a kormányhivatalokat, mintsemhogy azt annak érdemi elemeként tartanák hadrendben."*[644]

Másfelől nem hagyható figyelmen kívül az, hogy e bonyolult mechanizmus elkerülésének szándéka pozitív hatással lehet a kormányhivatal és a helyi önkormányzat együttműködésére. Úgy látom, ez a fajta processzus a fent említett hátrányaival együtt előmozdíthatja a konfliktusok közigazgatáson belüli feloldását, hangsúlyosabbá válhat a kormányhivatal és az önkormányzatok közötti konzultáció, amely hozzájárulhat a két szerv, illetve végső soron az állam-önkormányzat közötti bizalmi viszony restabilizáláshoz. Ha ez a fajta kooperáció megerősödik, a kormányhivataloknak többször lesz lehetőségük az érintetteknek szakmai segítségnyújtás keretében felvilágosítást adni, mert egyre több megkeresés érkezik majd hozzájuk (bár az önkormányzatok többsége jelenleg is gyakran igénybe veszi ezt a törvényi lehetőséget.) Ez pedig a helyi jogalkotás fejlődését indukálva, elkerülhetővé teheti a törvényességi felügyelet eszközeinek aktiválását.

A törvényességi felügyeleti eljárásban általános 30 napos határidőhöz képest a Vhr. egy hosszabb, 45 napos határidőt állapít meg, véleményem szerint nagyon helyesen, tekintettel az indítvány szigorú tartalmi és alaki feltételrendszerére.

Abban az esetben, ha az Alaptörvénnyel ellentétesnek talált önkormányzati rendeletet hatályon kívül helyezték, vagy oly módon módosították, hogy az a továbbiakban nem minősül Alaptörvénnyel ellentétesnek, a kormányhivatal haladéktalanul tájékoztatja a minisztert.[645]

Azt az eshetőséget is meg kell vizsgálni, hogy a kérdéses rendeletet a képviselő-testület úgy módosítja, hogy annak egyéb szabályai alkotmányossági megfelelőségének

[643] Tilk Péter: Változások az önkormányzati jogalkotás törvényességének biztosításában (2012.10.17.) http://www.jegyzo.hu/index.php?oldal=egycikk&id=2322

[644] Kiss László előadása Az önkormányzati rendeletek alkotmánybírósági felülvizsgálatának főbb tapasztalatai címmel. Elhangzott a XXVI. Országos Jegyző-Közigazgatási Konferencián, Keszthelyen 2014. 09. 12-én. http://www.kozszov.org.hu/index.php/konferenciak/91-xxii-orszagos-jegyzo-kozigazgatasi-konferencia-programja (2018. 05. 14.)

[645] Vhr. 11.§ (3) bek.

kérdésköre is felmerül. Ebben az esetben mindenképpen szerencsésnek tartanám, ha a kormányhivatal kiegészítő, (vagy kiterjesztő) indítványt tehetne a miniszternél az eredeti indítványához kapcsolódóan. Erre a törvényi szabályozás ugyanis nem ad lehetőséget, az ott írt kiegészítés csak miniszteri felhívás következményeként tehető. A miniszter pedig nincs közvetlen kapcsolatban a helyi önkormányzattal, míg a hivatal a felügyelet okán folyamatosan érintkezik vele. A kiegészítő indítványra vonatkozóan az Ötv. hatálya alatt volt kialakított gyakorlata az Alkotmánybíróságnak[646], de mivel jelenleg a hivatal az AB-hez nem fordulhat, így e hatáskörét nem tudja gyakorolni.

9.3.6. Az Alkotmánybírósági eljárás

Az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatára indult alkotmánybírósági eljárásban a Kormányt a miniszter képviseli. A kormányhivatalnak mindazonáltal az alkotmánybírósági eljárás során is figyelemmel kell kísérnie a támadott rendeletet, hiszen a fent említett tájékoztatási kötelezettsége a miniszter irányában továbbra is fennáll. Amennyiben az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendelet alaptörvény-ellenességét megállapítja, akkor azt teljesen vagy részben megsemmisíti, az erről szóló határozatát pedig közzéteszi a Magyar Közlönyben. Az Alkotmánybíróság döntése ellen jogorvoslatnak nincs helye, az mindenkire nézve kötelező.[647] A megsemmisítés ex nunc hatályú, azaz a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés az Alkotmánybíróság megsemmisítésről szóló határozatának a hivatalos lapban való közzétételét követő napon hatályát veszti, és e naptól nem alkalmazható, a kihirdetett, de hatályba nem lépett jogszabály pedig nem lép hatályba.[648]

Kiinduló felvetésem az volt, hogy a kormányhivatal kezében lévő tárgyalt felügyeleti eszköz nem hatékony, az actio popularis megszüntetése és az utólagos absztrakt normakontrollt kezdeményező szervek – véleményem szerint - hiányos felsorolása miatt. Az alkotmányozási folyamat során az Alaptörvény szövegéből kimaradt a Kormány területi szervének az említése, s e taxatív felsorolás miatt utólag törvényben már nem volt lehetőség e hatáskört megadni a hivatal számára.[649]

[646] Ld. például 47/2002. (X.11.) AB határozat
[647] Abtv. 39.§ 44.§ (1)bek.
[648] Abtv. 45.§ (1) bek.
[649] Tilk Péter (Szerk.): A jogalkotásra vonatkozó szabályok érvényesülése a helyi jogalkotásban. http://ajk.pte.hu/files/file/karunkrol/im-oktatasfejlesztesi-es-kutatastamogatasi-programok/a-jogalkotasra-vonatkozo-szabalyok-ervenyesulese-a-helyi-jogalkotasban.pdf
(2018. 05. 15.) 19. o.

A törvényességi felügyelet bevezetése és a kormányhivatalok AB-hoz fordulási jogának megszüntetése óta a következőképpen alakult a kezdeményezések száma:

A 2012. évben egy alkalommal kerül sor arra, hogy a kormányhivatal alkotmánybírósági felülvizsgálatra tegyen indítványt. Sopron Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a belváros forgalmi rendjéről szóló 49/2011. (XII. 29.) önkormányzati rendelete több szakaszának alaptörvény-ellenessége miatt több egyedi beadvány is érkezett a kormányhivatalhoz. Mind az egyedi beadványokban foglaltak, mind az egyéb rendelkezések tekintetében a Hivatal a rendeletet, és a jogszabálysértő, illetve az Alaptörvénnyel ellentétes rendelkezések tekintetében törvényességi felhívással élt. Az önkormányzat a jogszabálysértő rendelkezéseket módosította, azonban az Alaptörvénnyel ellentétes szabályozás tekintetében módosítást nem eszközölt. Emiatt a Hivatal a Közigazgatási és Igazságügyi Miniszternél kezdeményezte az önkormányzati rendelet alkotmánybírósági felülvizsgálatát.[650] A kezdeményezést követően, az indítvány ismeretében azonban az önkormányzat módosította rendeletét, megszüntetve ezzel annak Alaptörvény-ellenességét, így az alkotmánybírósági felülvizsgálat iránti kezdeményezés visszavonásra került.[651] Ha tágabb perspektívában nézzük, 2012-es évben a hivatalok összesen 4053 darab törvényességi felhívást bocsátottak ki, ebből 4009 darab volt eredményes (közel 99%-os hatékonyság!), s csupán 44, amely nem, s ebből csak egy a fentebb ismertetett eset, ahol a hivatal a miniszterhez fordult, de az Alkotmánybíróság elé végül ez sem került.

9.3.7. Ami a szabályozásból kimaradt

A kialakított kétlépcsős eljárási rend, s a hivatal leszorítása egy pusztán „megfigyelő”szerepre, oda vezet, ahogyan ez a statisztikával részint alá is támasztható, hogy a hivatalok igyekeznek ezt elkerülni, és a törvényességi felhívás keretében orvosolni.

Indokolt lenne „felvenni” a kormányhivatalt az indítványozók körébe, mert a kétlépcsős fórum nemhogy nem garantálja, inkább akadályozza a jogkör gyakorlását. Azt a jogszabályi célt, amely a törvényességi felügyelet sajátja, nevezetesen a jogszerűség és a törvényesség megtartása, nem képes ez az eszköz hatékonyan és teljes körűen biztosítani. Meglátásom szerint nem közvetlenül az actio popularis megszüntetése jelenti a problémát a felügyeleti eljárás tekintetében, hanem az utólagos absztrakt normakontrollt kezdeményezők

[650] A Hivatal ezt a felhívás eredménytelenségét követően jogszerűen megtehette, ugyanis a képviselő-testület összehívásának kötelezettsége csak 2013 májusától hatályos.
[651] Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal beszámolója a 2012. év törvényességi felügyeleti tapasztalatairól

körének túl szűk meghatározása. Az utólagos absztrakt normakontrollt kezdeményezők ilyen széles köre valóban egyedülálló volt Európában, hiszen más európai országok taxatív felsorolást alkalmaznak e tekintetben.[652] Bár a törvényességi felügyelet elsősorban a tárgyi jog védelmét szolgálja, mégis az egyéni jogvédelemre is hivatott. Hiszen közérdekű bejelentés vagy panasz formájában az állampolgárok is kezdeményezhetik a megyei/fővárosi kormányhivatalnál az eljárás megindítását, s a kormányhivatal alkotmánybírósághoz fordulása közvetlen lehetőségének a hiánya nem csupán az objektív, hanem a szubjektív jogvédelmi funkciót is kedvezőtlenül befolyásolhatja.

Chronowski Nóra szerint az actio popularis indítványozási jog a magyar jogállam demokratizmusának garanciája volt, amellyel szemben nem lehet érv az alkotmánybírósági ügyteherre való hivatkozás (mint ahogyan érv volt például az AB és a Kúria közötti helyi önkormányzati rendeletek kontrollja tekintetében). Továbbá kifejti, hogy az indítványozói kör drasztikus szűkítését nem képes korrigálni sem az, hogy panaszeljárásban vagy bírói kezdeményezésre is lehetőség van normakontrollra.[653]

Trócsányi László szerint mivel az indítványhoz kötöttség elve egyfelől azt jelenti az alkotmánybíróság – főszabály szerint – csak akkor folytat eljárást (végzi el a normakontrollt) ha azt valaki (az indítványozásra jogosult) kéri, másrészt azt is jelenti, hogy csak abban a tekintetben – azon alkotmányos tételek vonatkozásában – vizsgálódik, amelyet az indítványozó megjelöl. Szerencsés ezért a fő funkció, a normakontroll tekintetében az indítványozói kört szélesre nyitni.[654]

Tilk Péter is hangsúlyozza, hogy a politikailag befolyásolt jogalkotó szervek tevékenysége jobban igényelné a tág kezdeményezői kört, mint a bírói fórum ítélkező tevékenysége.

Végezetül az Mötv. törvényességi felügyeleti szabályai a társulási tanács döntéshozatalára és működésére is kiterjednek, mégsem találunk expressis verbis felhatalmazást a kormányhivatal számára, hogy egy alaptörvény-ellenesnek vélt társulási határozat felülvizsgálatát kérhesse, akár a fent vázolt eljárás szerint.

Korábban már utaltam arra, hogy ez igaz az önkormányzat normatív határozatára is. Jelenleg egy normatív határozat a következő esetekben kerülhet az AB elé:[655]

---

[652] Ld. erről: Szalbot Balázs: Az Alkotmánybíróság hatásköreinek módosulása az új Abtv. tükrében. arsboni.hu (2018. 05. 15.) 11.o.
[653] Chronowski Nóra: Az alkotmánybíráskodás sarkalatos átalakítása. MTA Law Working Papers. 2014/8. https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_08_Chronowski.pdf 8.o.
[654] Trócsányi László–Schanda Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba; Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 2014.
[655] Abtv. 37.§ (2)bek.

- alkotmányjogi panasz alapján
- az utólagos normakontroll eljárást kezdeményezők közül meglátásom szerint az alapvető jogok biztosa[656], valamint a Kúria vagy a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke (a jövőbeli jogszabályi rendelkezések fényében) lehet releváns. Ha a közigazgatási és munkaügyi bíróság ítélete ellen a Kúriánál fellebbez a kormányhivatal, és előbbi a fellebbezésnek helyt adva észleli, hogy a határozat nem csupán törvénybe, hanem alaptörvénybe ütközik, kérdéses, hogy az önkormányzati rendelet analógiájára eljárhat-e a Kúria (Közigazgatási Felsőbíróság). Ha a törvénybe ütközést nem, viszont (kizárólag) Alaptörvénnyel való ellentétet vesz észre, akkor a Kúria elnöke kezdeményezheti az alkotmányossági kontrollt, de erre nem a klasszikus törvényességi felügyeleti eljárás eredményeként kerül sor.
- valamint bírói kezdeményezés folytán egyedi normakontroll eljárásban

Tehát nem csupán az önkormányzati rendeletek, hanem a határozatokkal kapcsolatban felmerülő alkotmányossági problémák miatt is üdvözlendő lenne a kormányhivatal vezetőjének felvétele az utólagos normakontrollra jogosultak köré. Tekintettel például arra is, hogy Baranya megyében 2014.évben 3%-al több döntés került felterjesztésre a 2013. évhez képest. A növekedés a társulási tanácsok által hozott határozatok esetében volt jelentős.[657]

[656] Nem került az Alkotmánybíróság elé, de említést érdemel az az alapvető jogok biztosának jelentésére nagy médiavisszhangot kiváltott ózdi képviselő-testületi határozat, amely költségvetési okokra hivatkozással a város több ivóvíz-közkútját elzáratta, illetve lényegesen lecsökkentette a nyomásukat. Ezzel a vezetékes ivóvízzel nem rendelkező, többségében cigánytelepeken élő családok életét lényegesen megnehezítette, különösen az augusztusi kánikulára tekintettel. Az ombudsmani jelentés szerint a jogállamiság elvét, az ott élők emberi méltóságát sértő döntés közvetett diszkriminációnak minősült. Ld. bővebben: Az alapvető jogok biztosa és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztos-helyettes közös jelentése az AJB-5527/2013 sz. ügyben: http://www.ajbh.hu/documents/10180/111959/201305527.pdf (2018. 08. 06.)

[657] Beszámoló a törvényességi felügyelet tapasztalatairól a 2014. évben Baranya megyében

9.4. Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlatásának kezdeményezése

A kormányhivatal javasolhatja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze a Kormánynál az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlatását. A kormányhivatal e jogkörét mint törvényességi ellenőrzési eszközt az Ötv. expressis verbis nem nevesítette, ám a gyakorlatban eddig is a kormányhivatalok (és jogelődei) indítványozták a feladatkörrel rendelkező miniszternél a feloszlatási eljárás megindítását.[658] Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületének alaptörvény-ellenes működésére vonatkozóan a Kormány indítványa alapján elvi véleményt nyilvánít. Az Alaptörvényben biztosított jogköre alapján az Országgyűlés a Kormány - az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően előterjesztett - indítványára feloszlatja az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet. A feloszlatás a polgármester megbízatását is megszünteti.[659] Érdekességképpen megemlíthető – és persze az akkor politikai viszonyok között nem meglepő -, hogy a két világháború között az önkormányzatok feloszlatásának joga kiszélesedett, és az nem csupán törvényellenes működés esetén, hanem akkor is megillette a kormányt, ha az önkormányzat az állam érdekeit veszélyeztető magatartást tanúsított. Mind a jogtudomány, mind a joggyakorlat elismeri, hogy a feloszlatás szükséges módszer ahhoz, hogy hogy fenntartsák a demokratikus rendszer megfelelő működését a helyi közösségen belül, amikor tagjainak egyet nem értése megbénítja azt.[660]

A képviselő-testület feloszlatása a legsúlyosabb felügyeleti eszköz, amely – mintegy ultima ratioként - a működés végleges ellehetetlenülése esetén alkalmazható. Megjegyezném azonban, hogy e felügyeleti eszközt sem tekintem az önkormányzati autonómia korlátozásának, mivel a helyi önkormányzat által elkövetett jogsértésre adott válaszról van itt szó. Az Alaptörvény 32. cikke alapján a helyi önkormányzatok a törvény keretei között gyakorolhatják az őket megillető alapvető feladat-és hatásköröket, ilyetén autonómiájuk is e keretek között értékelhető. A helyi önkormányzat működése addig tekinthető törvényesnek és alkotmányosnak, amíg a képviselő-testület rendszeresen, folyamatosan gyakorolja az Alaptörvény 32. cikk (1) és (2) bekezdésében, a Mötv.-ben, valamint a számára hatásköröket megállapító törvényekből, a szervezeti és működési szabályzatáról szóló rendeletéből és a

[658] Balogh Gábor-Szögi Ágnes: i.m. 55.o.
[659] Mötv. 132. § (1) bek. f)pont, Abtv. 34. §, Magyarország Alaptörvénye 35. cikk (5) bek.
[660] Contrôle et l'audit de l'action des collectivités territoriale. Communes et régions d'Europe. n°66. Strasbourg 1999. 24.o.

helyi önkormányzat rendeleteiből fakadó kötelező és önként vállalt feladatait és hatásköreit.[661] Azaz autonómiája nem terjed ki az Alkotmánnyal és a törvényekkel ellentétes működésre, hiszen ezzel túllép alkotmányi felhatalmazásán és a számára kötelező mértéket, a törvényi előírásokat átlépi. Továbbá az Országgyűlés a képviselő-testületet szünteti meg, nem magát a helyi önkormányzatot.[662] A hazai önkormányzatiság történetében négyszer volt alkalma az Alkotmánybíróságnak e tárgykörben véleményt nyilvánítani. Három esetben a törvényességi ellenőrzés eredményeként, Alkotmány[663], míg egy esetben a törvényességi felügyelet Alaptörvény[664] hatálya alatt.[665]

Az AB véleménykialakítási hatáskörét érő éles kritikák ellenére sem változtatott sem az Alaptörvény, sem az Mötv. a korábbi szabályozáson. Ezek részint a ténykérdések vizsgálathatóságát, részint a vélemény jogi kötőerejét érintették, egyszóval az vajon kötelező-e az Országgyűlésre nézve, avagy sem.[666]

9.4.1. Az eljárás

A kormányhivatal a vizsgálati szakaszban alkalmazott felügyeleti eszközök eredménytelensége miatt az alkotmány-konform működés helyreállítása érdekében a helyi önkormányzat feloszlatására vonatkozó javaslattal élhet a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternél. Javaslatát részletes indokolással ellátva és a kapcsolódó iratanyag másolatának megküldésével terjeszti elő a miniszternél. A miniszter a

[661] 18/2013. (VII. 3.) AB határozat
[662] Ld. erről részletesen: Fábián Adrián: A helyi önkormányzat (nem jogi)… 38. o.
[663] 1220/H/1992. ABH, 24/2000. (VII. 6.) ABH, 771/H/2004. ABH
[664] 18/2013. (VII. 3.) ABH
[665] Az Alkotmánybíróság kapcsolódó gyakorlatával kapcsolatban ld. 1220/H/1992. AB határozat (Tiszaderzs), 771/H/2004. AB határozat (Tápiószele), 24/2000. (VII. 6.) AB határozat (Hódmezővásárhely), 18/2013. (VII. 3.) AB határozat (Foktő), Nagy Attila Mihály: Az Alkotmánybíróság helyi önkormányzati képviselő-testület feloszlatásával összefüggő véleménynyilvánítási gyakorlata. Új Magyar Közigazgatás. 2016/2. sz. 10.o. Annyit ugyanakkor érdemesnek tartok megemlíteni, hogy az AB a Kormány által előadott tényállításokat nem vizsgálja felül, mivel alkotmányos rendeltetése szerint nem tény-, hanem jogbíróság. Továbbá az önkormányzati működés helyreállásának és működésének hiánya sérti a választópolgárok helyi önkormányzáshoz való, továbbá azon jogát, miszerint a helyi önkormányzást az általuk választott képviselő-testület útján gyakorolják. Az AB elvi éllel megállapítja, hogy a „nem működés”a képviselő-testület alkotmányos jogainak és kötelességeinek folyamatos, hosszabb időn keresztül történő nem gyakorlása, amely alkotmánysértő mulasztást valósít meg.
[666] Az AB hatáskörével kapcsolatos kritikai észrevételek részletes tárgyalása túlmutat e dolgozat keretein, így azokat említés szintjén érintem csak, de ld. erről pl. Tilk Péter: Az önkormányzati képviselő-testület feloszlatásában közreműködés –egy problematikus alkotmánybírósági hatáskör. Jogtudományi Közlöny 2003/6., Ivancsics Imre: Önkormányzati közigazgatás. Pécs 2007., Kiss László: Az önkormányzati "gondolat" genezise múltról, jelenről, jövőről. In. Patyi András-Lapsánszky András (Szerk.): Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben : ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére. Wolters Kluwer, Budapest 2014. 320.o., Kilényi Géza: Kilényi Géza: Hogyan tovább, magyar alkotmánybíráskodás? In. Kilényi Géza (Szerk.): Alkotmánybíráskodás. Unió, 1993. 279.o., Erdei Árpád alkotmánybíró 24/2000. (VII. 6.) AB határozathoz fűzött különvéleménye

javaslat megvizsgálását követően dönt a kezdeményezés Kormány elé terjesztéséről. Ha azzal nem ért egyet, vagy ha a Kormány a kezdeményezést elutasítja, erről a miniszter tájékoztatja a javaslatot tevő fővárosi és megyei kormányhivatalt.[667]

A feloszlatással egyidejűleg három hónapon belüli időpontra ki kell tűzni az időközi választást. Az Országgyűlés a feloszlatásról a soron következő ülésen határoz, a napirend tárgyalására meg kell hívni az érintett képviselő-testület polgármesterét, aki a határozathozatal előtt jogosult a feloszlatásra vonatkozó javaslattal kapcsolatban a képviselő-testület álláspontját ismertetni.

9.4.2. A felügyeleti eszközzel kapcsolatos problematika

Az alkotmánybíróság Foktő Község képviselő-testületének működésével összefüggésben adott elvi véleményéből is kitűnik, hogy a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv végső megoldásként „veszi igénybe" a feloszlatásra történő javaslattételt.

Az európai államok többségében a jogalkotó lehetővé teszi a központi szervek számára a helyi önkormányzat testületének feloszlatását (Olaszország, Spanyolország, Lengyelország, Bulgária, néhány német tartomány és svájci kanton). E tekintetben a francia rendszer jogbizonytalansági kockázatot rejt, mivel a törvény nem szól kifejezetten azon esetekről, amikor a Minisztertanács feloszlathat egy helyi önkormányzatot. Mindazonáltal ezen eszköz igénybe vétele nem gyakori, és csak abban az esetben tekinthető jogszerűnek, ha a képviselő-testület nem megfelelő működése veszélyezteti a települési feladatellátást. Az ellehetetlenülés oka lehet gondatlanság, de akár az is, hogy a testületen belüli megosztottság miatt nincs meg a döntések elfogadásához szükséges többség. Megjegyzendő, hogy a magyarhoz hasonló megoldást találunk Lengyelországban, ahol a városi tanács feloszlatásának joga a parlamentet illeti. Ám nem a végrehajtó hatalom, hanem a parlamenti bizottságok jelölik ki azokat a személyeket, akik az új választások megtörténtéig felelősek a helyi igazgatás megszervezéséért.[668]

Meglátásom szerint a vizsgált felügyeleti eszköz két ponton kifogásolható.

Egyfelől a miniszter (akárcsak az Alaptörvény-ellenesnek vélt önkormányzati rendeletnél) itt is túlságosan széles hatáskörrel rendelkezik. Úgy vélem azon jogszabályi kitétel miszerint a miniszter dönt a javaslat Kormány elé terjesztéséről aggályosnak tekinthető. A szabályozás itt pontosításra szorulna. A kormányrendelet ugyanis úgy fogalmaz,

[667] 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet 16. § (1)-(3) bek.
[668] Contrôle et l'audit de l'action des collectivités territoriale. Communes et régions d'Europe. n°66. Strasbourg 1999. 26.o.

„amennyiben a miniszter a javaslattal nem ért egyet", ez pedig – meglátásom szerint - nem egyértelmű, implicite módon azt is magába foglalja, hogy tartalmi kérdésekre, azaz alkotmányellenesség vizsgálatára is kiterjedjen. Véleményem szerint ez, a miniszternek és a Kormánynak adott mérlegelési jogkör nem egyeztethető össze a hatalommegosztás elvével. Az Alaptörvény alapján az Alkotmánybíróságnak van joga végső fokon meghatározni az alkotmányosságot.[669] A miniszternek és a Kormánynak csak formai szempontból kellene vizsgálnia az előterjesztést. Közelebbről, hogy a felügyeleti szerv javaslatát ellátta-e részletes indokolással, illetve csatolta-e az azt megalapozó iratanyagot. Ha igen, akkor minden esetben kötelező jelleggel be kellene szerezni az Alkotmánybíróság elvi véleményét. Tehát ne legyen arra lehetőség, hogy a miniszter ne terjessze a Kormány elé vagy a Kormány elutasítsa a javaslatot az AB megkérdezése nélkül, kvázi a testületen kívül szülessen döntés az alkotmányellenességről. Hasonló álláspontot képvisel Verebélyi Imre is: "a kormánynak minden egyes feloszlatási javaslatról ki kell kérnie az Alkotmánybíróság véleményét, akkor is, ha az adott ügy jogi vetületéről más ügy kapcsán az Alkotmánybíróság már kifejtette a véleményét"[670]

Másfelől osztom azt a többek által is kívánatos változtatást, hogy a feloszlatásról ne az Országgyűlés, hanem a bíróság döntsön. Ennek részint (jog)elméleti, részint pedig önkormányzati jogvédelmi szempontból van jelentősége.

Csink Lóránt felhívja a figyelmet, hogy ez a megoldás nem illeszthető a hatalmi ágak elválasztásának elvébe, ugyanis a képviselőtestület feloszlatása nem lehet a törvényhozó szerv hatásköre, hiszen ez nem normaalkotó jellegű tevékenység, továbbá a feloszlatás jogi és nem politikai döntés.[671] Ezzel szemben Bragyova András politikai döntésnek tartja a feloszlatás kimondását.[672]

Kiss László szintén bírósági, de az alkotmányvédelem legfőbb szerveként alkotmánybírósági hatáskörbe helyezné az Alaptörvény-ellenes működés kimondását.[673] *„miután mind az Alkotmány, mind pedig az Alaptörvény az alaptörvény-ellenesen működő önkormányzat feloszlatását lehetővé tette, úgy gondoltam és gondolom ma is, hogy a feloszlatásról szóló végső döntést is a magyar alkotmányvédelem legfőbb szervének, az*

[669] Holló András: Az Alkotmánybíróság viszonya az Alkotmányhoz. In. Petrétei József (Szerk.): Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. Pécs 2000. 94. o
[670] Verebélyi Imre: A központi állami szerveknek a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos feladat-és hatásköre. In. Verebélyi Imre (szerk.): Az önkormányzati rendszer magyarázata. (második, átdolgozott kiadás) KJK 1999. 512. o
[671] Csink Lóránt: Mozaikok… 168.o.
[672] Bragyova András:
[673] Kiss László: Verebélyi

Alkotmánybíróságnak, s nem pedig az Országgyűlésnek kellene meghoznia."[674] Míg *Tilk Péter* nem tartja szerencsés megoldásnak, hogy a véleményező hatáskör mellett vagy helyett a feloszlatási aktus is az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozzon. Szerző e helyett az Alkotmánybíróság véleménye jogi kötőerejének elismerését hangsúlyozza.[675]

*Csink Lóránt*tal szükségesnek tartanám, hogy akár közvetlenül a kormányhivatal javaslatára – az Alkotmánybíróság véleményének beszerzését követően - a közigazgatási bíróság, sőt a Közigazgatási Felsőbíróság - döntsön. Felmerül a kérdés, hogy a jelenleg hatályos rendszerben van-e lehetősége az önkormányzatnak az Országgyűlés feloszlatást kimondó határozatát megtámadni? Álláspontom szerint a jogvédelem csupán látszólagos, hiszen bár be kell szerezni az AB véleményét, a testület a Kormány által előadott ténymegállapításokat nem vizsgálja, márpedig egy bírói döntésnek nélkülözhetetlen része a megállapított tényállás, s jelen esetben erről nincs szó. *Patyi András* is felhívja a figyelmet arra, hogy a feloszlatás hatásköri szabályozása nélkülözi a bírói jogvédelmet. Patyi a szintén közvetlenül választott polgármester tisztségének megfosztásával kapcsolatos eljárással[676] helyezi szembe a feloszlatást. Előbbi esetben ugyanis a polgármester a közigazgatási és munkaügyi bíróság határozata ellen a törvényszéknél fellebbezhet.[677]

A magam részéről még egy további visszásságot látok a szabályozásban. Az Mötv. 41. § (2) foglaltaknak megfelelően a társulási tanács a képviselő-testület szerve, amelynek főszabály szerint[678] létrehozataláról és megszűnéséről is a társulásban részt vevő képviselő-testületek minősített többséggel döntenek. Emellett a társulás megszűnik a 92.§ d) pontja értelmében is, azaz bíróság jogerős döntése alapján. Ez a megszűnési eset megfeleltethető a feloszlatásnak. Ebből kiindulva fogalmazódott meg bennem az a kétely, hogy vajon a jogalkotó azzal, hogy bírósági hatáskörbe utalja a megszüntetés jogát, nem biztosít-e erősebb garanciákat a képviselő-testület egyik szervének, mint magának a képviselő-testületnek? Tudniillik a társulási tanácsnak a bíróság döntésével szemben jogorvoslati jog áll rendelkezésére.

---

[674] Kiss László előadása Az önkormányzati rendeletek alkotmánybírósági felülvizsgálatának főbb tapasztalatai címmel. Elhangzott a XXVI. Országos Jegyző-Közigazgatási Konferencián, Keszthelyen 2014. 09. 12-én. Forrás: http://www.kozszov.org.hu/index.php/konferenciak/91-xxii-orszagos-jegyzo-kozigazgatasi-konferencia-programja (2018. 05. 14.)

[675] Tilk Péter: Az Alkotmánybíróságra vonatkozó új szabályozási elképzelésekről. JURA 2003/2. 117.o.

[676] Mötv. 132.§ (1) bek. h) pont

[677] Patyi András: Helyi önkormányzatok és bírói jogvédelem. In. Fábián Adrián (Szerk.): 20 éves a magyar önkormányzati rendszer. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány. Pécs 2011. 22-23.o. azzal, hogy Patyi András még a Pp. rendszerében helyezte el az eljárást.

[678] Kivéve: Alaptörvény 34. cikk (2) bek.: „Törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását."

A társulási tanácsot azért szükséges külön is kiemelni, mert a törvényességi felügyelet hatóköre a társulási tanácsra is kiterjed. A 18/2013 AB határozat a képviselő-testület rendellenes működésével összefüggésben mutat rá, hogy az a társulási tanács döntéshozatalát is megbéníthatja. Úgy gondolom, ez fordított esetben is fennállhat, a társulás huzamos ideig tartó jogszerűtlen vagy „nem működésének" is lehet negatív befolyása a képviselő-testületek döntéshozatalára, noha az érintettek alkotmányos jogai nem sérülnek. Így alaptörvény-ellenesség nem, jogellenesség azonban megállapítható, amit orvosolni lehetne a törvényességi felügyeleti eljáráson belül. Ha analógiával élve az Országgyűlés általi feloszlatás megfelel a bírói jogerős döntéssel történő megszüntetésnek, akkor úgy vélem, indokolt lenne a kormányhivatal vezetőjének megadni azt a jogot, hogy vagy maga kezdeményezze a tanácsnál a tagok általi megszüntetést vagy a bíróságnál kezdeményezhesse a megszűnés kimondását, amennyiben a társulás ténylegesen nem működik.

A törvényességi kontrollt végző szerv e típusú jogköre nem lenne egyedülálló Európában. A francia rendszerben a prefektus rendelettel kimondhatja a társulás (településszövetség) megszűnését, a tagok kezdeményezésére, valamint a tagokkal egyetértésben, ha a társulás (településszövetség) két éve nem működik.[679]

A feloszlatás intézménye tehát továbbra is megmaradt a „jogi malaszt"[680] szintjén, a korábbi szabályozás komplikáltságán az Mötv. sem egyszerűsített.

[679] L 5214-29 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010

[680] Kaltenbach Jenő: Néhány gondolat az önkormányzatok és a központi hatalom viszonyáról. In. Kákai László (Szerk.): 20 évesek az önkormányzatok. Születésnap, vagy halotti tor?. Pécs 2010. 46.o.

9.5. Önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangja felülvizsgálatának kezdeményezése

9.5.1. A helyi önkormányzat jogalkotásának vizsgálati szempontjai a törvényességi felügyelet során

A Kúria Önkormányzati Tanácsa (a továbbiakban: Önkormányzati Tanács) kormányhivatali kezdeményezésre hozott határozatait a helyi önkormányzati rendeletek vizsgálata tekintetében kialakított Fővárosi Közigazgatási Hivatal gyakorlatának szempontjai szerint vizsgálom, amely meglátásom szerint ma is helytállónak tekinthető.[681]

9.5.1.1. A döntéshozatalhoz szükséges hatáskör

Itt elsősorban azt vizsgálja a kormányhivatal, hogy a rendelet meghozatala felhatalmazás útján vagy saját hatáskörben történt-e.

Az Alaptörvény szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkot vagy határozatot hoz. A döntési formák meghatározása nem tekinthető törvény által nem szabályozott társadalmi viszonynak, így az önkormányzat ún. eredeti jogalkotói hatáskörében nem határozhat meg a rendeleten és a határozaton túl egyéb döntési formát.[682]

A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény korábban felhatalmazást a települési önkormányzat képviselő-testületének a szemétszállítási díj mértékének a megállapítására. E törvényt azonban a hulladékról szóló - a Magyar Közlöny 2012. november 30-ai számában kihirdetett, és 2013. január 1-én hatályba lépett - 2012. évi CLXXXV. törvény hatályon kívül helyezte és a díjmegállapítást miniszteri hatáskörbe utalta. Tehát amikor Eger Megyei Jogú Város Önkormányzata 2012-es év végén megalkotta az Ör.-t, ezt annak tudatában tette, hogy 2013. január 1-jétől ebben a tárgyban a rendeletalkotási hatásköre úgy szűnik meg, hogy más – a miniszter kap - erre felhatalmazást. A Tanács kimondta, hogy ugyan „*a Jat. rendelkezéseiből következően a felhatalmazás jogosultjának változása esetén lehetőség van olyan jogalkotásra, amelynek értelmében a régi felhatalmazás alapján született jogszabály addig marad hatályban, amíg a felhatalmazás új jogosultja meg nem alkotja az*

[681] Ld. Szabó Lajos: Az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének lehetőségei és korlátai = A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései. Bp. Unió, 1996. p. 341-345. – továbbá: Szabó Lajos-Cseh Lajosné: A törvényességi ellenőrzés lehetőségei és korlátai = Magyar Közigazgatás, 1996. 6. sz. p. 337-343. A kormányhivataloknak a törvényességi felügyelet tapasztalatairól szóló beszámolóinak többsége ezt a vizsgálati szisztémát követi.

[682] Köf.5.055/2012/8. sz. határozat

adott tárgyban a rendeletet.” Erről azonban a jogszabálynak kell rendelkeznie, s jelen esetben az a hatályvesztés e módjáról nem szólt, így a rendelet megsemmisítésre került.[683]

Felhatalmazás hiányában alkotott rendeletet a Sátoraljaújhely Város Önkormányzata és Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzat Képviselő-testülete a lakcímbejelentés helyi szabályairól, mivel e tárgykört törvényi, a részletszabályok tekintetében pedig kormányrendeleti és miniszteri szintű szabályok rendezik, azaz azt törvényalkotó saját hatáskörébe vonta, kivette a helyi társadalmi viszonyok, a helyi, települési közösséget érintő közügyek köréből. Így a lakcím és az értesítési cím bejelentésének és nyilvántartásának szabályozása nem helyi közügy. Következésképpen az nem lehet önkormányzati rendeletalkotási jog tárgya.[684]

A Kúria megsemmisítette Szerencs Város Önkormányzata által alkotott,a más önkormányzat által elköltözés céljából nyújtott pénzbeli térítés helyi intézkedéseiről szóló rendeletét elvi éllel állapította meg, hogy „a helyi önkormányzatoknak az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontjában adott rendeletalkotásra való felhatalmazása nem szolgálhat arra, hogy az önkormányzat meghatározott társadalmi csoportot, vagy jól körülhatárolható személyi kört valamely település elhagyására vagy valamely településen való letelepedés megnehezítésére használjanak.[685]

9.5.1.2. A döntés-előkészítési folyamat

A törvényességi felhívások tartalmát tekintve az építésügyi tárgyú rendeletekkel kapcsolatban jellemző a véleményezési eljárás, valamint az egészségügyi tárgyú rendeletekkel kapcsolatban a jogszabályban előírt szerv véleményének kikérése nélküli elfogadás.[686]

9.5.1.3. A döntéshozatal technikai jellegű és formai szabályainak

A normaalkotás szabályainak megsértésével jön létre az az önkormányzati rendelet,

- amely nem az arra jogosult kezdeményezésén alapul;
- amelyet a nem szabályszerűen összehívott képviselő-testület vitatott meg, illetve a képviselői jogállás alkotmányos tartalmára is figyelemmel a képviselő-testület nem vitatott meg;
- amelyről nem megfelelően szavazott a képviselő-testület;

[683] Köf.5.012/2013/4. sz. határozat
[684] Köf.5.030/2013/4. sz. határozat, Köf.5039/2013/4. sz. határozat
[685] Köf.5017/2015/3. sz. határozat
[686] Beszámoló a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal 2016. évi törvényességi felügyeleti tevékenységéről. 1.o.

- amelyet elfogadás után nem írnak alá az arra hivatott önkormányzati szervek és tisztviselők;
- amely nem került megfelelően kihirdetésre;
- amely– az aláírt és a kihirdetett szöveg eltérése esetén - nem került megfelelő módon és határidőben helyesbítésre.[687]

A polgármesteri vétó[688] intézményével kapcsolatosan a Kúria kimondta, hogy a vétó felfüggesztő (szuszpenzív) vétó, ezt követően *ugyanazon döntést csak minősített többséggel fogadhatja el a képviselő-testület*. Ha a *képviselő-testület a rendelet eredeti szöveget módosítani kívánja, azt módosító indítványok formájában kell megtenni.*[689]

9.5.1.4. A döntés tételes jogi vizsgálata

9.5.1.4.1. A jogalkotási eljárás rendjének megsértése

Terem Község Önkormányzata SzMSz-ét sérelmezte a kormányhivatal a Kúria előtt, arra hivatkozással, hogy az a Jat. 7. § (1) bekezdésével ellentétesen nem tartalmaz hatályba léptető rendelkezést, ezért törvénysértő. A kúriai döntés megállapította, *Amennyiben az önkormányzat olyan rendeletet hirdet ki, amely nem tartalmaz hatályba léptető rendelkezést, úgy e rendelet közjogilag érvénytelen, ami a rendeletnek a kihirdetése napjára történő visszamenőleges megsemmisítését eredményezi.*[690]

A normavilágosság követelményébe[691] [Jat. 2. § (1) bek.] ütközőnek tekinti a Kúria és megsemmisíti azt az önkormányzati rendeleti rendelkezést, amely a jogalkalmazásban valós jogbizonytalanságot eredményez.[692] Így például, a rendelet „*mások által való felismerhetetlenségre*" vonatkozó megfogalmazásait, *„az övezeti előírásokban előírt közműellátás elhelyezésére alkalmas szabályozási szélességű közterületi csatlakozás*" szövegrészt Emellett gyakran élt törvényességi felhívással és fordult a Kúriához a kormányhivatal olyan esetben is, amikor a rendelet egyes szabályai egymásnak mondtak ellent, például a kötelezettségeit megszegő önkormányzati képviselő természetbeni juttatásának csökkentésére is lehetőséget biztosít, holott a rendelet a természetbeni juttatást e személyi kör tekintetében eleve kizárja. Szintén megsemmisítésre került az az önkormányzati rendeleti rendelkezés, amely „Korm. rendelet"-re utalt, viszont a rendelet egészében sem határozta meg, hogy „Korm. rendelet" alatt mely Kormányrendeletet kell érteni, továbbá ez az

[687] Köf.5027/2012/15. sz. határozat
[688] Mötv. 68. § (1) bek.
[689] Köf.5043/2015/4. sz. határozat
[690] Köf.5025/2015/4. sz. határozat
[691] 56/2009. (V. 12.) AB határozat, valamint a 140/2010.(VII. 8.) AB határozat
[692] Köf.5040/2014/4. sz. határozat

önkormányzati rendelet a 4. számú mellékletére hivatkozott, viszont a rendeletnek nem volt 4. számú melléklete.[693]

9.5.1.4.2. Helyi adókról szóló törvény

A helyi adórendeletek sajátos területként jelennek meg a kúriai felülvizsgálatot kérő kormányhivatali kezdeményezésekben. A kúriai gyakorlat e körben alapvetően három követelményt - nevezetesen, hogy az adó mértékét a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez, az adóalanyok teherviselő képességéhez mérten kell megállapítani[694]- tartott szem előtt 2017. január elsejéig. E kritériumokat azonban hatályon kívül helyezte a 2016. évi LXVI. törvény, amely egyébiránt az adó-megállapítási jog korlátjaként hasonló szabályt iktatott be a 7.§ g) pontjába. Eszerint az adóalap fajtáját, az adó mértékét, a rendeleti adómentességet és adókedvezményt a helyi önkormányzat úgy állapíthatja meg, hogy azok összességükben egyaránt megfeleljenek a helyi sajátosságoknak, az önkormányzat gazdálkodási követelményeinek és az adóalanyok széles körét érintően az adóalanyok teherviselő képességének.

Lipót Község Önkormányzat Képviselő-testülete telekadóról szóló rendeletének törvényességi felülvizsgálatát kérte a kormányhivatal arra hivatkozva, hogy telekadó éves mértékét meghatározó rendelkezés ellentétes a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 6. § c) pontjában foglaltakkal, mert nem igazodik az adóalanyok teljesítőképességéhez, és a különbség nem igazolható a helyi sajátosságokkal sem. A rendelet ugyanis az adózók tulajdonában lévő telkek alapterületének összegét tekintette a telekadó alapjának, amely a telektulajdonos adózók közötti indokolatlan megkülönböztetéshez vezetett. A Kúria elvi éllel mondta ki, hogy „*a telek térmértékéhez kötött, különböző mértékű adókötelezettség esetében az adóalanyok közötti megkülönböztetésnek ésszerű indoka kell, legyen.”*

Szintén a helyi adókról szóló törvénnyel való ütközés merült fel egy építmény-és telekadóról szóló rendelet kapcsán, amely a kormányhivatal álláspontja szerint az építményadó alól olyan indokok alapján biztosít mentességet, amelyre a törvény nem ad lehetőséget az önkormányzati jogalkotó számára. Az érintett önkormányzat arra hivatkozott, hogy a mentesség előnyt jelent a kerületi állandó lakosok és a kerületben székhellyel rendelkező gazdasági társaságok számára. Az Önkormányzati Tanács felhívta az érintett figyelmét, hogy a lakás céljára használt lakásingatlant – a lakhatás biztonságát jelentő, de az adóalany teherbíró képességét is értékelő szociálpolitikai okokra tekintettel – mentesítheti az

[693] Köf.5006/2018/3. sz. határozat, Köf.5038/2014/8. sz. határozat, Köf.5043/2015/4. sz, határozat, Köf.5.040/2014/4. sz. határozat

[694] 1990. évi C. törvény a helyi adókról 6.§ c)pont

építményadó alól. Ebben az esetben azonban a mentesség alapja a tényszerű ott-lakás, a lakásingatlan tényleges lakáscélú használata és nem a pusztán igazgatási jelentőséggel bíró állandó lakos minőség.[695]

A Köf.5028/2016/4. sz. határozatában kormányhivatali megkeresésre a Kúriának egy olyan önkormányzati rendelet törvényellenességét állapította meg, amely a települési adó alapjaként „a földterületen ültetett növényzet mennyiségét határozta meg, aminek mérőszáma a beültetett terület nagysága. Ez pedig ellentétes a helyi adókról szóló törvénnyel, ugyanis a telekméret mint adóalap a telekadó alapját és nem a települési adó alapját képezi. A Kúria megállapította, hogy „A *helyi önkormányzat a helyi adókról szóló törvényben szereplő különböző típusú helyi adókat nem szabályozhat újra települési adó néven. Települési adó formájában a növényzet földterület nagysága szerinti adóztatása valójában a telekadó alapja szerinti adóztatást jelent."*

9.5.1.5. A jog általános elveinek való megfelelés

A képviselő-testületi ülés nyilvánosságának és a választópolgári kontrollnak a sérelmét állapította meg az Önkormányzati Tanács azzal a rendelettel összefüggésben, amely szerint a polgármester a képviselő-testület ülését a székhelyén kívül máshová is összehívhatja, bármely körülményre hivatkozással, térbeli korlát nélkül az érintett önkormányzat közigazgatási határán belül, illetve azon kívül is. Továbbá jogsértő, ha a képviselő-testületi ülés helyiségébe csak külső engedély beszerzése vagy díjfizetési kötelezettség teljesítése után lehet belépni. Ugyanis e szabályozás a választópolgári kontroll ellehetetlenítését jelenti azáltal, hogy aránytalan erőfeszítést követel meg a választópolgártól ahhoz, hogy a nyilvános működésből eredő jogait gyakorolja. Szintén törvénysértőnek minősítette a Tanács a rendelet azon szabályát is, amely szerint a polgármester dönt a képviselők vagy a bizottságok által kidolgozott előterjesztések napirendre tűzéséről, mivel ez arra adna lehetőséget, hogy a polgármester a napirend meghatározásával a képviselő-testület eljárásának kereteit egyszemélyi döntéssel befolyásolja.[696]

Sérti a képviselői jogok gyakorlását és végső soron a szabad mandátum elvét az a szabályozás, amely korlátozza az önkormányzati képviselő módosító indítványának benyújtását annak tartalma szerint, mivel „az önkormányzati képviselői (így a fővárosi közgyűlési képviselői) jogok része, hogy a képviselő részt vesz a képviselő-testületi

[695] Köf.5017/2012/8. sz. határozat
[696] Köf.5036/2012/6. sz. határozat

munkában, amelyben a képviselő „szabad mandátummal” rendelkezik, meggyőződése és lelkiismerete alapján alakítja ki állásfoglalásait.”[697]

A közösségi együttélés szabályait törvényellenes és alapjogsértő módon határozta meg Ásotthalom Nagyközség Önkormányzat Képviselő-testülete. A vonatkozó rendelet szerint „a közösségi együttélés alapvető szabályaival ellentétes magatartást valósít meg, aki arcvonásait közterületen, vagy középületben ruházatával, vagy egyéb tárggyal úgy rejti, vagy takarja el, hogy ez által mások számára felismerhetetlenné válik. Kivételt képez azonban ez alól, ha az arcvonások eltakarása, vagy elrejtése jogszabályi előírás alapján, az önkormányzat közreműködésével megrendezett művészeti, vagy hagyományőrző rendezvényekhez, vagy sporttevékenységhez kapcsolódóan, egészségügyi, vagy szakmai indokok alapján történik.” A Kúria megállapította, hogy a rendelet bizonyos vallásgyakorlás nyilvánvaló korlátozására irányul, ekként pedig törvény által tiltott, önkényes különbségtételt valósít meg mivel abban az arc felismerhetetlenséget előidéző eltakarásának tiltása, legitimnek nem tekinthető okkal, megkülönböztető módon történik.[698]

9.5.2. Kormányhivatal kezdeményezése a Kúria felé

9.5.2.1 Alkotmánybíróság vs. bíróságok

A törvényességi felügyelet körében, tehát amikor a kezdeményezés eredője a kormányhivatal mint felügyeleti szerv, az Alaptörvény megbontotta a normakontroll egységességét, elválasztva egymástól az alaptörvény-ellenesség és a törvényellenesség felülvizsgálatát, azaz megkülönböztetve ezzel a formális és a tartalmi Alaptörvénybe ütközést. Immáron tehát a következő szervek folytatnak le normakontroll-eljárást, az Alkotmánybíróság, a Kúria Önkormányzati Tanácsa a rendeletek, míg a közigazgatási és munkaügyi bíróságok a normatív határozatok[699] tekintetében. A Kúria Önkormányzati Tanácsának absztrakt normakontroll eljárását a kormányhivatal, 2013. január elsejétől az alapvető jogok biztosa, konkrét normakontroll eljárást pedig és a peres ügyben ítélkező bíró kezdeményezheti, olyan okból kérheti az önkormányzat döntésének felülvizsgálatát, amelyet törvényességi felhívása is tartalmazott.[700] A dolgozat tárgyából adódóan a törvényességi felügyeleti jogkörben eljáró kormányhivataltól származó kezdeményezésekre koncentrál és az ezzel kapcsolatos indítványokat vizsgálja.

[697] Köf.5026/2012/9. sz. határozat
[698] Köf.5006/2018/3. sz. határozat
[699] Önkormányzati képviselő-testület nem hatósági hatáskörben hozott határozatának felülvizsgálatát a közigazgatási hivatal vezetője kezdeményezheti a bíróságnál. KGD2001. 56.
[700] KGD1998. 223.

A hatáskörmegosztás a következőképpen alakul:

- a Kúriához kell áttenni az Abtv. hatálybalépését megelőzően a fővárosi és megyei kormányhivatal, illetve jogelődje által előterjesztett olyan indítványt, amely jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárásban önkormányzati rendelet vizsgálatára irányult, és az indítvány tartalmában önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközését állítja. Ekkor a Kúrián működő önkormányzati tanács az Alkotmánybíróság által áttett indítvány beérkezését követő 30 napon belül határidő tűzésével felhívja a kormányhivatalt az indítványnak a helyi önkormányzatokról szóló törvényben meghatározattak szerinti kiegészítésére.[701]
- Ha azonban az indítvány kizárólag az önkormányzati rendelet alkotmányellenességét állítja, és a rendelet más jogszabályba ütközésére egyidejűleg nem hivatkozik, az Alkotmánybíróság előtt kell eljárni.
- Szintén a Kúriához kell áttenni az ügyet, amennyiben bíró kezdeményez egyedi normakontrollt, mert az előtte folyamatban lévő ügy elbírálása során alkalmazandó jogszabály alkotmányellenességének vizsgálatára irányuló eljárásban önkormányzati rendelet vizsgálatára irányult, és az indítvány tartalmában önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközését állítja.[702]

E rendelkezéssel egy sajátos helyzet állt elő. A jogalkotó ugyanis a jogforrási hierarchia legalsó szintjén az önkormányzati rendeletek vonatkozásában egy komplexebb eljárást vezetett be, megkülönböztetve a törvénybe és az Alaptörvénybe ütközést, míg felsőbb szinteken példának okáért kormányrendelet törvénnyel, kormányrendelet Alaptörvénnyel való összhangja vizsgálata tekintetében ilyen differenciált eljárást nem találunk, mindig az Alkotmánybíróság jár el. Meglátásom szerint ugyanakkor a valódi közigazgatási bíráskodás irányába tenne egy lépést az a fajta hatáskörmegosztás az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróságok között, hogy az Alkotmánybírság végezné el a törvényhozó hatalom aktusainak alkotmányossági vizsgálatát, míg a bíróságok a végrehajtó hatalom (normatív és egyedi) aktusainak törvényességét vizsgálnák.[703]

Jelenleg a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény generálklauzulája kivonja a jogszabályokkal, valamint a közjogi szervezetszabályozó eszközökkel kapcsolatos jogvitákat a hatálya alól. A 4.§ (3) bekezdése c) pontja csak azokat az általános hatályú rendelkezéseket sorolja a közigazgatási cselekmények körébe, amelyek nem tartoznak a Jat.

[701] Bszi. 196.§ (1)bek.
[702] Abtv. 72.§, 73.§ (2) bek. és Bszi. 196.§ (2)bek.
[703] Ld. erről bővebben: Kúria, Közigazgatási - Munkaügyi Kollégium, Joggyakorlat-elemző csoport: A közigazgatási perjog-összefoglaló vélemény. Budapest 2013. 48.o.

hatálya alá. Azaz normakontrollt főszabály szerint a bíróságok nem végezhetnek. A tárgyalt felügyeleti eszközök: önkormányzati rendelet, illetve határozat jogszabállyal való összhangjának vizsgálata (és a normaalkotás elmulasztása) mégis bírósági útra tartozik.[704] Meglátásom szerint e kivételnek tűnő szabályozás beiktatása azért is üdvözlendő, mert az önkormányzati alrendszer központi közigazgatással szembeni legfontosabb jellemzője, az autonómia és annak védelme ezt indokolja. A bíróság nemcsak a közigazgatás jognak való alávetettségét, hanem az önkormányzatiságot is védi az azt korlátozó államigazgatási fellépéssel szemben - ahogyan erre *F. Rozsnyai Krisztina* rávilágít.[705]

Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontja kimondja, hogy a bíróság dönt „az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről". Ehhez igazodik a Bszi. 2.§ (1) 24.§ (1) bek. f) g) pontok és a Kp. 5§-a (3) bekezdése. Dogmatikai szempontból is figyelmet érdemel a Kp. XXV. fejezete, amellyel végre kikerült a Bszi. anyagi jogi szabályai közül a felülvizsgálati eljárás rendjének meghatározása. A Kp.-hez fűzött miniszteri indokolás szerint: az önkormányzati rendeletalkotással kapcsolatos normakontroll-eljárások szabályai is a perrendtartásban nyernek elhelyezést, ami számos eljárást lassító eljárásjogi hiányosságot megszüntet.[706]

Az idézett szabályok alapján megállapítható, hogy a Kúria elsődlegesen az önkormányzati rendeletek más jogszabályba ütközését vizsgálja, ugyanakkor – ahogy az Alkotmánybíróság 3097/2012. (VII. 26.) AB végzésben is megállapította - a jogi szabályozás nem zárja ki, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa az Alaptörvény-ellenes és egyben más jogszabályba is ütköző önkormányzati rendelet vizsgálatát saját hatáskörben lefolytassa, s döntsön az ilyen típusú ügyekben is.[707] A vegyes indítványok által felvetett kérdések nagy része bírói hatáskörben (az alkotmánybírósági értelmezést is figyelembe véve) eldönthető, mert szinte minden alkotmányos tételnek megvan a törvényi megfelelője.[708] Abban az esetben, ha az indítványozó csak az Alaptörvény-ellenesség megállapítását kéri, a Kúria az indítványt érdemi vizsgálat nélkül elutasítja.[709] Már a 2012. év végén a gyakorlati

[704] Ld. erről bővebben. Hoffmann István: Néhány gondolat a normakontroll eljárásoknak a Közigazgatási perrendtartásban történő szabályozásáról. http://real.mtak.hu/59035/1/hoffman_i_normakontroll_eljarasok_a_kp_ben_rezumevel.pdf (2018. 07. 03.) 12.o., valamint Hoffmann István: A helyi önkormányzati normakontroll alakulása a tervezetek nyomán. Közjogi Szemle 2016/12. 26-32.o.

[705] F. Rozsnyai Krisztina: Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban. ELTE Eötvös Kiadó. Budapest 2011. 109.o.

[706] T/12234. számú törvényjavaslat a közigazgatási perrendtartásról. http://www.parlament.hu/irom40/12234/12234.pdf (2018. 07.06.) 78.o.

[707] Ld. erről pl. Köf.5041/2013/2. sz. határozat, Köf.5006/2018/3. sz. határozat,

[708] Balogh Zsolt: Önkormányzati jogvédelem…17.o.

[709] Köf.5004/2017/2. sz. határozat

tapasztalatok azt mutatták, hogy nem alakult ki párhuzamosság vagy ellentét a normakontroll törvényességi és alkotmányossági szempontok alapján történő De olyan eset előfordult, hogy korábban az Alkotmánybíróság által megsemmisített rendelkezést az önkormányzat ugyanazon tartalommal újraalkotta, kormányhivatali kezdeményezésre pedig a Kúria megsemmisítette.[710]

A Kúria új jogkörében a törvényességi felülvizsgálat kapcsán kialakított alkotmánybírósági gyakorlatot szem előtt tartva törekszik eljárni: „*ahol arra lehetőség van, ott az Alkotmánybíróság elmúlt évtizedekben kialakított gyakorlatára is figyelemmel hozza meg döntését”*.[711]Ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlatától eltérően a Kúria *„fennállónak tekinti hatáskörét a normába foglalt egyedi döntések törvényességi vizsgálatára is. Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontjába foglalt hatáskör, azaz az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálata kiterjed az önkormányzati rendeletbe és azok mellékleteibe foglalt valamennyi rendelkezés vizsgálatára, függetlenül attól, hogy azok normatív vagy – tartalmában – egyedi döntést tartalmaznak. Ha nem így lenne, akkor a törvényességi vizsgálat - és egyben mindenfajta bírói felülvizsgálat - alól kikerülnének a rendeletbe foglalt egyedi döntések. Mindez – azon túl, hogy jogorvoslati problémákat is felvet – az önkormányzati működés törvényességi vizsgálatával kapcsolatos bírósági feladatoktól is idegen lenne.”*[712]

Hoffmann István a Kp. Javaslatának XXV. fejezete kapcsán hívja fel a figyelmet a helyi önkormányzat normatív határozatainak felülvizsgálatával kapcsolatos hatásköri bizonytalanságra, amely az Mötv. és a Kp. szövege közötti ellentmondásból adódik.[713] Az Mötv. sarkalatos szakaszai (139. és 140. §) kimondják, hogy az önkormányzati határozat elleni bírósági eljárás, illetve a határozathozatal elmulasztása a közigazgatási és munkaügyi bíróságok hatáskörébe tartozik, ugyanakkor a Kp. Javaslatának 140.§ (1) bekezdése alapján a Kúria jár el az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló, valamint a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárásokban és a (2) bekezdés szerint ezek az alkalmazandó szabályok akkor is, ha az eljárás tárgya a helyi önkormányzat normatív határozata. Tehát úgy tűnik, mintha az Mötv. szerint a közigazgatási és munkaügyi bíróság, a Kp. szerint viszont a Kúria járna el. Végül a

[710] A Kúria elnökének… 27.o.
[711] Köf.5001/2013/6. sz. határozat, Köf.5.066/2013/4. sz. határozat, Köf.5040/2014/4. sz. határozat, Köf.5025/2015/4. sz. határozat, Köf.5037/2016/4. sz. határozat, Köf.5033/2017/4. sz. határozat
[712] Köf.5.047/2013/3.sz. határozat. Az AB korábban visszautasított önkormányzati rendeletbe foglalt olyan rendelkezés vizsgálatát, amely tartalmában egyedi képviselő-testületi határozatnak minősült. 17/1997. (II.28.) AB határozat
[713] Vö. Hoffmann István: Néhány gondolat… 14.o.

Kp. elfogadott szövege oldotta fel ezt az ellentmondást: „ahol e fejezet a Kúriáról rendelkezik, ott a közigazgatási és munkaügyi bíróságot kell érteni”.[714] Maga az Önkormányzati Tanács is rámutatott arra, hogy a Bszi. 45. §-a alapján a Kúria előtt nincs lehetőség önkormányzati határozat megtámadására abban az ügyben, ahol egyébként az indítványozási joggal nem rendelkező magánszemély Zalakaros Város Önkormányzat Képviselő Testületének 55/2012. (II.29.) számú határozata felülvizsgálatát kérte a Bíróságtól.[715] Megjegyzem, valószínűleg elkerülte a jogalkotó figyelmét, hogy az Mötv. 136. § (4) bekezdése még mindig a Bszi.-re utal mint az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára vonatkozó bírósági eljárás szabályait és a bírósági döntés jogkövetkezményeit meghatározó normára a Kp. helyett. Szerencsés lenne a jogszabályok közötti összehangolást elvégezni.

Az önkormányzati határozat felülvizsgálata és a Kúria eljárása akkor kapcsolódhat össze, amikor a közigazgatási és munkaügyi bíróság elutasítja a kormányhivatali kezdeményezést a határozat felülvizsgálata és a határozat hatályon kívül helyezése iránt indított közigazgatási perben. A Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal 2016-ban a bíróság ítélete ellen felülvizsgálati kérelmet terjesztetett elő a Kúriánál. A kérelem előzménye az volt, hogy egy városi önkormányzat képviselő-testülete a polgármester „alapilletményét” megemelte 30 %-kal. A törvényességi felhívás eredménytelensége miatt indított bírósági eljárás során a bíróság a kormányhivatal keresetét elutasította. Az ügyben a Kúria 2017-ben meghozta döntését, amelyben a megemelt illetményt tartalmazó képviselő-testületi határozatot, és a keresetet elutasító bírósági döntést is megsemmisítette. A kormányhivatali indítványban foglaltakkal egyetértve megállapította, hogy a polgármester illetményét nem lehetett volna emelt összegben meghatározni. Kimondta azt is, hogy nem megalapozott az elsőfokú bíróság azon döntése, mely szerint a kormányhivatal törvényességi felügyelete nem terjed ki a polgármesteri illetményt megállapító képviselő-testületi határozatra. A döntés elvi tartalma: "Az önkormányzati képviselő-testület polgármesteri illetményt megállapító határozata olyan döntés, amelyre a kormányhivatal az objektív jogrend védelme - az önkormányzati működés törvényességének betartatása - körében kiterjed."[716]

Kérdésként merült fel, vajon az Önkormányzati Tanács fordulhat-e az Alkotmánybírósághoz utólagos normakontrollt kezdeményezve. A Tanács – értelmezve az Alaptörvény 24. cikk (2) bek. b) pontját és az Abtv. bírói kezdeményezésre vonatkozó szabályozását arra a következtetésre jutott, hogy mint felülvizsgálati bírói tanácsnak, neki is

[714] Kp. 139.§ (2) bek.
[715] Köf.5058/2013/2. sz. határozat
[716] Kivonat a Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal 2017. évre vonatkozó beszámolójából. 2.o.

joga van az önkormányzati rendelethez képest magasabb szintű jogszabály alkotmányosságát megkérdőjelezni,[717]valamint a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát is kezdeményezheti, ahogyan ezt a Kfv.IV.37.666/2015. számú ügyben meg is tette.

Az Mötv. 136.§ (2) bekezdése értelmében a kormányhivatal kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát: *„Az indítványozó törvényességi felügyeleti jogköre és az ahhoz kapcsolódó közigazgatási bírói kontroll feladata az önkormányzati autonómia szempontjainak szem előtt tartása mellett az, hogy az önkormányzati normaalkotást mindig a hatályos joghoz mérve a hatályos jogrend keretei között tartsa.”*[718] Ugyanezen szakasz (3) bek. szerint az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló bírósági indítvány tartalmazza:

a) a Kúria által vizsgálandó önkormányzati rendeletet;

b) az önkormányzati rendelet jogszabálysértőnek talált rendelkezésének megjelölését;

c) azon jogszabályi rendelkezés megjelölését, amelyet az önkormányzati rendelet sért;

d) annak okát, hogy a kormányhivatal az adott rendelkezést miért tartja jogszabálysértőnek.

9.5.2.2. Az Önkormányzati Tanács ítélkezésének főbb eljárási kérdései a törvényességi felügyelet vonatkozásában[719]

A Kúria Önkormányzati Tanácsa - hasonlóan a helyi önkormányzat képviselő-testületének feloszlatásával összefüggő alkotmánybírósági elvi vélemény kialakítása során – sem bocsátkozik tényvizsgálatokba, mert a normakontroll eljárás lényege „annak megállapítása, hogy az önkormányzati rendelet nem ütközik-e az Alaptörvény T cikk (2) bekezdésében megjelölt más jogszabályba… ez pedig „nem ténykérdés, azaz a bizonyítás nem a tényállás megállapítása és ahhoz kapcsolódó jogértelmezés, hanem norma normával való összevetése és ennek kapcsán jogértelmezés.”[720] 2012. évben a Kúria elnöke kifejtette, hogy az Önkormányzati Tanács határozatainak tagolása az alkotmánybírósági határozatokét idézi, ám 2014. január elsejétől a határozatok szerkesztése már abban a formában történik, amelyet a Kúrián felállított joggyakorlat-elemző csoport dolgozott ki.[721] Az Önkormányzati Tanács

[717] Köf.5.053/2013. sz. határozat, Kúria elnökének…2013. 37-38.o.
[718] Köf.5.057/2013/8. sz. határozat
[719] Tilk Péter-Havasi Bianka: A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntéseinek elvi megállapításai – az eljárási kérdések vonatkozásában – I. rész. Új Magyar Közigazgatás 2014/3. 78-84.o. c. írása foglalkozik a bíró által kezdeményezett normakontroll eljárási kérdéseivel is.
[720] Köf.5.006/2013/3. sz. határozat
[721] Ld. erről Kúria elnökének országgyűlési beszámolója a Kúria 2012. évi tevékenységéről a jogegység biztosítása és az önkormányzati normakontroll körében. 27.o. és 2014. évi beszámoló 60.o.

normakontroll eljárása sui generis jellegű, mert annak lényege közhatalommal rendelkező szervek jogalkotási feladatai törvényességének megítélése.[722]

A Kúriának a helyi önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló eljárása nemperes eljárás. Ezzel összefüggésben azonban meg kell említeni a Kp. Javaslatához fűzött indokolást, miszerint a közigazgatási nemperes eljárások kategóriáját a perrendtartásban az egyszerűsített perek, illetve egyéb különös bírósági eljárások szabályai váltják ki. Ez a tisztességes eljárás garanciáit is erősíti.[723] A perrendtartás tehát speciális eljárásként szabályozza az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló, valamint a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárásokat.

Egyébiránt a 2014 január elsejét követő önkormányzati tanácsi határozatokban már nem szerepel a „nemperes" eljárás kitétel. Korábban a Bszi. 53.§-a lehetőséget biztosított, hogy az Önkormányzati Tanács személyes meghallgatást tartson. A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal kérte a Kúriától Sajókápolna Község Önkormányzata Képviselő-testülete által alkotott a helyi építési szabályzat módosításáról szóló 11/2012. (VIII.1.) rendelete jogszerűségének vizsgálatát, s az Önkormányzat kezdeményezésére személyes meghallgatást tartott.[724] A közigazgatási perjog kodifikációja során felmerült a tárgyalás tartásának szükségessége. Bár a lehetőség adott a jogi képviselő meghallgatására, amelyre másokat is meg lehet hívni, a normakontroll-tanács szakértőt vehet igénybe, nyilatkozattételre hívhat fel, véleményt kérhet állami vagy önkormányzati szervtől, de különösen akkor, ha bővülne az indítványozói kör az ún. törvényességi panasz bevezetésével indokolt lehet tárgyalást tartani, ahol szemben áll egymással a jogalkotó és az indítványozó képviselője. Ennek megfelelően az Önkormányzati Tanács az indítványt főszabályként tárgyaláson kívül bírálja el, de indokolt esetben dönthet az indítvány tárgyaláson történő elbírálásáról. E megoldással tovább erősödött az Abtv. módosításával megkezdődött tendencia, amely nyitottabbá tette az alkotmánybírósági eljárást is.[725]Ugyanakkor az rögzítendő, hogy az indítványozó ilyen irányú kérelme viszont nem eredményezi a tárgyalás tartásának kötelezettségét.[726]

[722] Köf.5036/2012/6. sz. határozat
[723] T/12234. számú törvényjavaslat a közigazgatási perrendtartásról. http://www.parlament.hu/irom40/12234/12234.pdf (2018.07. 06.) 77.o.
[724] Köf.5.055/2013/9.sz. határozat
[725] Abtv. 57.§ (2) bek. alapján az elrendelheti az indítványozó vagy harmadik személy személyes meghallgatását vagy nyilatkozattételre hívhatja fel.
[726] Ld. Kúria, Közigazgatási - Munkaügyi Kollégium, Joggyakorlat-elemző csoport: A közigazgatási perjog-összefoglaló vélemény. Budapest 2013. 58.o., Kp. 141.§ (2) bek., T/12234. számú törvényjavaslat a közigazgatási perrendtartásról. 131.o.

A kúriai normakontrollnak előfeltétele a törvényességi felügyelet két másik eszközének a törvényességi felhívásnak és a képviselő-testületi ülés összehívásának az eredménytelen alkalmazása: „*A kormányhivatal csak azon önkormányzati rendeletek, illetve önkormányzati rendeleti rendelkezések vizsgálatát kérheti a Kúriától, amelyre nézve korábban (eredménytelen) törvényességi felhívást bocsátott ki. Ebben az eljárásban a normakontroll kezdeményezésének előfeltétele, hogy az önkormányzati képviselő-testület megismerhesse és megtárgyalhassa a kormányhivatal által észlelt törvényességi problémát.”*[727] A gyakorlatban kérdésként merült fel, vajon az önkormányzati rendelet törvényességi vizsgálata tekintetében lehet-e kétszer felhívással élni?

Sajókápolna község Önkormányzata arra hivatkozott a Kúria előtt, hogy az Mötv. 134. § (2) bekezdése lehetővé teszi ugyan az ismételt felhívást, ám a rendelet törvényességi kontrolljára ez nem vonatkozik: „A törvényességi felhívás eredménytelensége esetén a kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eljárás egyéb eszközeinek alkalmazásáról mérlegelési jogkörben dönt.” Az indítványozó mindezt arra alapozta, hogy az Mötv. 136. § (2) bekezdése rövid, 15 napos határidőt ír elő arra, hogy a kormányhivatal a Kúria előtt megtámadja az önkormányzati rendeletet, ennélfogva a törvény az „egyéb” eszközök alkalmazása tekintetében ír elő mérlegelési lehetőséget, nem pedig ugyanazon eszköz újbóli megismétlését teszi lehetővé. A Kúria Önkormányzati Tanácsa elutasította az érvelést és elvi éllel mutatott rá, hogy „*az Mötv. rendelkezéseiből is következően a kormányhivatal ismételt törvényességi felhívást bocsáthat ki önkormányzati rendelet törvényellenességének megszüntetésére, ha a korábbi felhívás nem vezetett eredményre, s e felhívást követően a kormányhivatal határidőben nem kezdeményezte a Kúria normakontroll eljárását. Ilyenkor az önkormányzati rendelet vizsgálatára irányuló eljárás kezdeményezése az Mötv. 134. § (2) bekezdése és 136. § (2) bekezdése alapján az ismételt felhívást követően újra megnyílik.”* A Tanács felhívja a figyelmet arra is, hogy amennyiben a kormányhivatal valamilyen okból nem kezdeményezi tizenöt napon belül a Kúria eljárást, úgy alkotmányos és törvényes érdek indokolja, hogy a kormányhivatal ne essen el végérvényesen a normakontroll-indítvány benyújtásának lehetőségétől. Az ismételt törvényességi felhívás mellet szól a Tanács korábbi gyakorlatának alapul vétele is, ugyanis a Köf.5013/2013/7. számú és a Köf.5030/2013/4. számú határozatokban a Kúria érdemben elbírálta azokat a kormányhivatali kezdeményezéseket, amelyekben a kormányhivatal megismételt törvényességi észrevételt követően terjesztett elő - az Mötv. 136. § (2) bekezdésben foglalt határidőn belül – indítványt

[727] Köf.5026/2016/4. sz. határozat

a Kúriára.[728] Továbbá az Kormányrendelet is kimondja, amennyiben a kormányhivatal elmulasztja a törvényességi felügyeleti eszköz határidőben történő alkalmazását, ismételten törvényességi felhívást bocsát ki.

Többször merült fel a kormányhivatali indítvány-előterjesztés határideje értelmezésének problematikája is. 2015. január elsejével hatályát vesztette az a rendelkezés miszerint „a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen elteltétől számított tizenöt napon belül" kezdeményezheti a kormányhivatal a kúriai utólagos normakontrollt.[729] Ezt megelőzően az Önkormányzati Tanács úgy foglalt állást, hogy az eljárása megindítására nyitva álló 15 napos anyagi jogi határidőnek minősül, ezért az indítványnak az érintett Önkormányzat által elmulasztott határidőt követően a 15. napon meg kell érkeznie a Kúriára. Az indítványozó rendelkezésére álló 15 napos határidő az érintett önkormányzat válaszának átvételét követő naptól, avagy az indítványozó által meghatározott válaszadási határidő lejáratát követő naptól számít.[730]

A határidő számítással kapcsolatosan bizonytalanságot vetett fel az, miként alakul az indítvány benyújtására nyitva álló határidő, amikor a helyi önkormányzat elkésetten reflektált a törvényességi felhívásra. A norma-felülvizsgálati határidő számítására nincs kihatással az önkormányzat mulasztása, az nem hosszabbodik meg azért, mert az önkormányzat határidőn túl reagált a felhívásban foglaltakra: „*amennyiben az Indítványozó által megadott határidő eredménytelenül telik el, úgy a norma-felülvizsgálati határidő a lejáratot követő naptól, ellenkező esetben a helyi önkormányzat válaszának kézbesítését követő naptól számít.*"[731] Egyébiránt a Kúria elvi éllel mondta ki, hogy a helyi önkormányzat normaalkotási autonómiáját védi az a szabály, amely a végrehajtó hatalom által gyakorolt törvényességi felügyeleti jogkört határidőhöz – és a végrehajtó hatalom aktusát közigazgatási bírói kontrollhoz – köti.[732]

A kormányhivatal által felügyeleti jogkörben kezdeményezhető absztrakt normakontroll esetén az Önkormányzati Tanács csak hatályos önkormányzati rendeletet vizsgálhat: „az önkormányzati rendeletet (vizsgált rendelkezését) mindig a hatályos törvényekhez és a hatályos más jogszabályokhoz méri… Az önkormányzati rendszer hatályos szabályainak a mindenkor hatályos törvényekkel és más jogszabályokkal kell összhangban

[728] Köf.5.055/2013/9. sz. határozat, Köf.5063/2013/4. sz. határozat, Köf.5.073/2013/4. sz. határozat, Köf.5043/2016/6. sz. határozat, Köm.5019/2017/3. sz. határozat

[729] 2014. évi. XCIII. törvény a központi címregiszter létrehozásával összefüggő, valamint az egyes közigazgatási tárgyú törvények módosításáról 40.§ b) pont

[730] Köf.5.026/2013/2. sz. határozat, Köf.5063/2013/4. sz. határozat, Köf.5071/2013/2. sz. határozat, Köf.5.048/2013/6. sz. határozat,

[731] Köf.5063/2013/4. sz. határozat Köf.5.048/2013/6. sz. határozat

[732] Köf.5.048/2013/6. sz. határozat

állni. Ezt fejezi ki az Alaptörvény és a Bszi.[Kp. 146.§ (1) bek. a)pont: az önkormányzati rendeletet vagy annak rendelkezését megsemmisíti] idézett szabálya akkor, amikor kimondja, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa a más jogszabályba ütköző önkormányzati rendeletet megsemmisíti."[733] Tehát az elbíráláskor hatályos jog az irányadó. Továbbá *„e főszabály érvényesül akkor is, ha a vizsgálandó önkormányzati norma már nincs hatályban, de perben még alkalmazni kell (elsőként: Köf.5004/2012/7., közzétéve a Kúria honlapján). Az Önkormányzati Tanács ezért az indítvány megalapozottságát nem az Ör. megalkotásakor, hanem az indítvány elbírálásakor hatályos joganyag és nem az Alkotmány, hanem az Alaptörvény rendelkezéseire figyelemmel vizsgálta."*[734] Megemlítendő ugyanakkor az az ügy, amelyben közjogi érvénytelenségre tekintettel semmisítette meg a helyi építési szabályzatot a Tanács. Eljárási jellegű törvénysértés esetén „az önkormányzati jogalkotón visszamenőlegesen csak a norma megalkotásakor hatályos eljárási szabályok tiszteletben tartása kérhető számon, ezért a Kúria Önkormányzati Tanácsa a közjogi érvénytelenség ezen esetében a törvényességi vizsgálatot nem az elbíráláskori, hanem az önkormányzati rendelet megalkotásakor hatályos jogszabályi kerethez viszonyította."[735]

Mint ahogyan arról már szó volt, az indítványhoz kötöttség elvének megfelelően az Alkotmánybíróság a jogszabály felülvizsgálni nem kért rendelkezését csak abban az esetben vizsgálhatja, illetve semmisítheti meg, ha az a felülvizsgálni kért jogszabályi rendelkezéssel szoros tartalmi összefüggésben áll. A Kp. hatályba lépése előtt a Bszi. 55.§ (1) bek. alapján az önkormányzati tanács ugyan az indítványhoz kötve volt, de az önkormányzati rendeletnek az indítványban megjelölt rendelkezésével szoros összefüggésben álló más rendelkezését is vizsgálhatta. Különös jelentőséget kapott e szabály értelmezése abban az ügyben, ahol a kormányhivatal kezdeményezésére a Kúria megállapította, hogy az érintett önkormányzatnak a helyi építési szabályzatáról és szabályzási tervéről szóló rendelete nem tartalmazza a szabályozási tervet (amelynek egyébként törvényellenességét a Köf.5002/2012/13. számú határozat megállapította), s e hiány az egész rendeletet törvényellenessé teszi. A Kúria azonban észlelte, hogy „*az Ör.-rel összefüggésben felvetett probléma – a szabályozási terv hiánya – elsősorban nem az utólagos normakontroll eljáráshoz, hanem a helyi önkormányzat*

[733] Köf.5.031/2012/11. sz. határozat, Köf.5.055/2012/8. sz. határozat, Köm.5.069/2012/3. sz. határozat, Köf.5.074/2012/6. sz. határozat, Köf.5.007/2013/4. sz. határozat, Köf.5.086/2012/5. sz. határozat, Köf.5.005/2013/4. sz. határozat, Köf.5.001/2013/6. sz. határozat, Köf.5.015/2013/6. sz. határozat, Köf.5.039/2013/4. sz. határozat, Köf.5.046/2013/7. sz. határozat, Köf.5.055/2013/9. sz. határozat, Köf.5.059/2013/4. sz. határozat, Köf.5.027/2015/3. sz. határozat, Köf.5.028/2015/7. sz. határozat

[734] Köf.5001/2013/6. sz. határozat,. A Kúria ettől eltérő gyakorlatot alakított ki a bíró által kezdeményezett konkrét normakontroll esetére. Ld. még: Köf.5026/2015/4. sz. határozat, Köf.5.059/2013/4. sz. határozat, Köf.5046/2013/7. sz. határozat)

[735] Köf.5013/2013/7. sz. határozat

törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztása eljárásba csatlakozik be." Mivel azonban az indítványozó normakontrollt kezdeményezett, nem pedig mulasztásos törvénysértés megállapítását, a Kúriának nincs lehetősége hivatalból áttérni utóbbi eljárásra, mivel azt az indítványhoz kötöttség nem engedi meg.[736]

A Bszi. 47.§-ához hasonlóan a Kp. 141.§ (4) bekezdése is kimondja, hogy a feleket teljes költségmentesség illeti meg és saját költségüket maguk viselik. A Kúriától azonban egy Önkormányzat azt kérte, hogy az indítványozó kormányhivatalt jogi képviseletével kapcsolatosan felmerült költségeiben marasztalja. Az eljárási költségviselés tekintetében a Kúria megállapította, hogy „*az Önkormányzati Tanácsnak nincs hatásköre arra, hogy a költségviselésről döntést hozzon, következésképpen a Kúria előtt folyamatban lévő normakontroll eljárásokban az Indítványozó és az érintett Önkormányzat viselik a kötelező jogi képviselettel kapcsolatban felmerülő költségeiket*."[737]

Ami a törvényellenes önkormányzati rendelet megsemmisítésének időbeli hatályát illeti, a Kúria az Alkotmánybíróság gyakorlatát követi.[738] Azaz a megsemmisítés főszabály szerint ex nunc hatállyal történik, tehát a rendelet a Kúria határozatának a hivatalos lapban való közzétételét követő napon hatályát veszti, és e naptól nem alkalmazható, a kihirdetett, de hatályba nem lépett önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése pedig nem lép hatályba.[739] A Kp. 146.§ (4) bekezdése alapján kivételesen sor kerülhet ex tunc (visszamenőleges) és pro futuro (jövőbeli) hatállyal is a rendelet megsemmisítésére, amennyiben ha azt a jogbiztonság vagy az önkormányzati rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok alapvető jogainak védelme indokolja. Közjogi érvénytelenség esetén ex tunc hatállyal mondja ki az Önkormányzati Tanács a vizsgált aktus semmiségét.[740] *„Ha a jogalkotás során a jogalkotási eljárás garanciális szabályai sérülnek, akkor ez az adott jogszabály közjogi érvénytelenségét vonja maga után."*[741] A Kúria ezzel összefüggésben rögzíti, hogy „*az önkormányzati rendeletalkotás garanciális szabályait törvények tartalmazzák, de adott esetben garanciális rendelkezéseket tartalmazhat az adott önkormányzat által saját maga eljárására nézve – a törvény keretei között - meghatározott helyi szabályozás is. Az önkormányzati jogalkotás az előkészítés-megalkotás-kihirdetés szakaszai mindegyikében jogszabályon alapuló formalizált eljárás keretei között zajlik. Abban*

[736] Köf.5053/2015/4. sz. határozat,
[737] Köf.5036/2012/6. sz. határozat
[738] Tilk Péter: A Kúria Önkormányzati Tanácsa helyi jogalkotással kapcsolatos elvárásai. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2014. 33.o.
[739] Kp. 146.§ (3) bek.
[740] Köf.5013/2013/7.sz határozat, Köf.5.030/2013/4. sz. határozat, Köf.5039/2013/4. sz. határozat
[741] 29/1997. (IV.29.) AB határozat

az esetben, amennyiben az egyes szakaszok bármelyike eltér a jogszabályi előírásoktól, az önkormányzati norma nem jön létre, illetve közjogi érvénytelenségére tekintettel semmis."[742]

Példának okáért közjogi érvénytelenségnek minősül, ha a képviselő-testület ülésének összehívására nem az önkormányzati törvényben és az adott SZMSZ-ben meghatározott módon került sor, helyi építési szabályzat, amelyet a garanciális eljárási szabályok figyelmen kívül hagyásával alkotott meg a testület (az állami főépítésznek nem volt módja a véleményezési eljárás befejezését követően, a HÉSZ végleges tervezetéről a teljes dokumentáció ismeretében véleményt nyilvánítani), jogalkotó jogkör hiányában elfogadott rendelet, tárgyalási napirend képviselő-testületi elfogadására nem került sor határozatképesség hiányában.[743]

Az ún. „mozaikos megsemmisítés" technikája jelent meg elsőként a Köf. 5036/2012/6. szám alatti határozatban, Az Önkormányzati Tanács – Gyöngyössolymos Község Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzata vizsgálata során, a vizsgált norma kíméletének alkotmánybírósági gyakorlatát adaptálva – megállapította: *jogkövetkezményként csak azt a rendelkezési részt semmisíti meg, amely a törvénysértést előidézte*.[744]

A Kp. 145.§ lehetőséget biztosít a Kúria számára, hogy elrendelje a vizsgált önkormányzati rendelet alkalmazásának ideiglenes tilalmát az ügydöntő határozat közzétételét követő napig. Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy a Kúriának jogköre van a norma hatálybalépésének elrendelésére vagy a hatálybalépés elhalasztására, mint az Abtv. 61.§ (2) bek. alapján az AB-nek az Alaptörvény-ellenesség fennállásának valószínűsítése esetén a kihirdetett, de hatályba nem lépett jogszabály hatályosulásának felfüggesztésére.

9.5.3. A bírói út mint felügyeleti eszköz hatékonyságának egy problematikus pontja: a mérlegelési jogkör

A számadatokból kirajzolódik, hogy a törvényességi felhívást követően a Kúriához fordulás aránya alacsony. Erre *Darák Péter*, a Kúria elnöke is utalt beszámolójában: *„Elgondolkodtató az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálatára irányuló indítványok viszonylag alacsony száma annak ellenére, hogy számítások szerint közel százezer önkormányzati*

[742] Köf.5027/2012/15. sz. határozat
[743] 145/2011. (XII. 2.) AB határozat, Köf.5013/2013/7. sz. határozat, Köf.5039/2013/4. sz. határozat, Köf.5046/2016/8. sz. határozat
[744] Ld. bővebben: a Kúria elnökének… 2012. 29-39.o.

rendelet van hatályban.[745] A nyilatkozat 2012-ben született, de az azóta eltelt időben sem lett lényegesen magasabb a kúriai indítványok száma.

Ennek természetesen oka a jól működő törvényességi felügyelet, az önkormányzatok és a kormányhivatal közötti együttműködés, amely az eredményes felhívások alapja. Amennyiben az önkormányzat egyet ért a felhívásban foglaltakkal, úgy ennek megfelelően módosítja a rendeletét, tehát a törvényességi felhívás alapjában véve betölti rendeltetését. Hiszen „a törvényességi felügyeleti eljárás ”konzultációs” szakaszának jelentősége éppen az érintett önkormányzat Alaptörvényben szabályozott jogalkotói jogkörének tiszteletben tartását célozza. Az önkormányzati autonómiába tartozó kérdés, hogy az érintett önkormányzat - megfontolva az állított jogsértést -, azt jogalkotói jogkörében eljárva maga orvosolja, avagy meggyőzze a kormányhivatalt a szabályozása törvényességéről.”[746] A nem érdemi, eljárást megszüntető döntések tekintetében pedig kirajzolódni látszik egy olyan tendencia, hogy magának a Kúria eljárásának a kezdeményezése a rendelet újragondolására készteti az önkormányzatokat (s adott esetben módosítással, hatályon kívül helyezéssel, vagy épp a rendelet megalkotásával az önkormányzat megszünteti a törvénysértést) - olvasható a Kúria elnökének 2014. évi beszámolójában.[747]

A probléma akkor jelentkezik, amikor a felhívás eredménytelen, azaz az önkormányzat nem ért egyet a kormányhivatal törvényességi jelzésével, ám ez mégsem eredményezi a bírósághoz fordulást. Következésképpen – ahogyan azt a statisztikai adatok is mutatják - az eredménytelen felhívások száma nem áll arányban a bírósági (AB, Kúria) felülvizsgálat-kezdeményezések számával. A Kúria elnöke által felvetettekre is visszautalva, vajon a kisebb súlyú törvénybe ütközés felett szemet huny a hivatal? Korábban már utaltam rá, hogy az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata tekintetében a túlbürokratizált, kétlépcsős rendszer is visszatartó erő lehet, amely miatt megkérdőjelezhető az eszköz hatékonysága, egyfelől. Másfelől tovább csökkentheti az indítványok számát – és ez már a Kúria Önkormányzati Tanácsának megkeresésére is igaz lehet – a kormányhivatal számára biztosított mérlegelési jogkör,[748]közelebbről az Mötv. azon szabálya, miszerint a törvényességi felhívás eredménytelensége esetén a kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eljárás egyéb eszközeinek alkalmazásáról mérlegelési jogkörben dönt. Márpedig a formális logika szabályainak segítségül hívásával (interpretatio logica) e megfogalmazásból az is

[745] Kúria elnökének országgyűlési beszámolója a Kúria 2012. évi tevékenységéről a jogegység biztosítása és az önkormányzati normakontroll körében. 27.o.
[746] Köf.5.043/2013/2. sz. határozat
[747] A Kúria elnökének… 2014.60.o.
[748] Vö. Gyergyák Ferenc: Önkormányzati rendeletek törvényességi felügyelete 2012-2014. Új Magyar Közigazgatás 2016/1. 62.o.

következhet, hogy a kormányhivatal azt mérlegeli, egyáltalán alkalmaz-e egyéb eszközt, nem csupán azt, melyiket. Ehhez képest, ha megnézzük a Vhr.-t, azt tapasztaljuk, mintha szigorúbban, és nem mellesleg pontosabban fogalmazna e kérdésben, mint az Mötv., mert a kormányhivatalt kötelezi az egyéb eszközök alkalmazására *„Amennyiben a törvényességi felhívás nem vezet eredményre, a fővárosi és megyei kormányhivatal a jogszabálysértés megszüntetése érdekében más törvényességi felügyeleti eszközt alkalmaz."* Mindaddig, „*ameddig a jogszabálysértés nem kerül megszüntetésre*." Véleményem szerint csak a Vhr.-rel együtt olvasva következik az Mötv. rendelkezéseiből a Kúriának a mérlegelési jogkörrel kapcsolatos megállapítása: „*a kormányhivatal azt mérlegeli, hogy a törvénysértés megszüntetésének – a törvény keretei között – mi a leghatékonyabb módja*."[749] A Kúria Önkormányzati Tanácsa a törvényességi felügyelet hatékonysága vonatkozásában kifejtette, hogy azt nagyban növelő tényező lehet az, ha a kormányhivatal az önkormányzati rendelet megalkotását követően haladéktalanul megteszi törvényességi észrevételeit és az önkormányzattal folytatott konzultatív eljárás eredménytelen befejeztével benyújtja indítványát a Kúriához.[750]Nyilvánvalóan a jogszabály célja szerinti értelmezéssel – az önkormányzatok törvényesség működésének biztosítása - más magyarázat is adható. Mindazonáltal úgy vélem, szerencsésebb lenne, ha az Mötv. 134.§ (2) bek. oly módon kerülne módosításra, hogy az a jogalkalmazó kormányhivatal számára egyértelmű kötelezettséget keletkeztetne a törvényességi eljárás folytatására.

Szintén elvárható lenne a Kúria által megsemmisített rendelkezések pontos átvezetése az online önkormányzati rendelettárba. Ez a törvényességi felügyeleti munkát is megkönnyítené, mert az önkormányzatok is elkerülnék azokat a megoldásokat, hogy korábban alkotmánybíróság által megsemmisített szöveget az önkormányzat újraalkosson.[751]

[749] Köf.5.043/2013/2. sz . határozat
[750] Köf.5013/2013/7. sz. határozat
[751] Pl. Köf.5075/2012/4. sz. határozat Budapest Főváros VII. kerület Erzsébetváros lakásrendelete, bővebben a Kúria elnökének… 2015. 55.o.

9.6. A helyi önkormányzati jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítása és a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége pótlása

Az Alkotmánybíróság a 62/1994. (XII. 24.) számú határozatában kifejtette, hogy az önkormányzati szabályozási autonómiának megkülönböztethetünk negatív ill. pozitív határát. Az előbbi alapja az, hogy az önkormányzat a törvény által kötelezően meghatározott feladat- és hatáskörében nem csak jogosult, hanem köteles is eljárni, és ez vonatkozik a jogalkotási kötelezettségre is. A szabályozási autonómia tehát nem terjed addig, hogy rendelet megalkotására vonatkozó törvényi kötelezettséget mellőzze.

Az Mötv. 137.-138.§-ai alapján a kormányhivatalnak felügyeleti jogkörében lehetősége van arra, hogy a Kúriánál kezdeményezze a helyi önkormányzat rendeletalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását, majd a rendelet pótlásának elrendelését a kormányhivatal vezetője számára. Az eljárási szabályokat a Kp. 148.-150.§-ai tartalmazzák, továbbá a Vhr. 13-14.§. Elöljáróban két dologra szeretném felhívni a figyelmet.

Egyfelől a két eljárási mozzanat megnevezése közötti szabályozási bizonytalanságra. A 137.§-ban nevesített felügyeleti eszköz elnevezésében nem szerepel a „törvényen alapuló kitétel", ezért csupán a cím elolvasása után arra lehetne következtetni, hogy nem csupán a végrehajtási, hanem a szabályozási típusú önkormányzati rendeletekre is kiterjed a kormányhivatal felügyeleti jogköre. Csupán a törvényhely végigolvasása és a 138.§ megnevezése alapján válik világossá az, hogy csak a végrehajtási típusú rendeletek megalkotásának elmaradása esetén nyílik meg a Kúriához fordulás lehetősége.

Másfelől egyes vélemények szerint az aktuspótlási hatáskörnek a szabályozási típusú,[752] vagyis azon rendeletekre is ki kellene terjednie, amelyeket a helyi önkormányzat feladatkörében eljárva a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére törvényi keretek között alkot. A rendeletpótlás egy külső, de jogszerű – sőt a fennálló helyzet orvoslása érdekében szükségszerű - beavatkozás az önkormányzati autonómiába, amennyiben megfelelő garanciákon (kúriai felhatalmazás, határidős lehetőség az önkormányzat számára a rendelet megalkotására) alapul. Ugyanakkor úgy vélem, a tárgyalt eljárás kizárólag a törvény végrehajtásához szükséges helyi szabályok meghatározása elmaradásának orvoslására vonatkozhat. Azok az esetek, amikor az önkormányzatok eldönthetik, alkotnak e rendeletet (pl. a helyi adók körében), nem képezhetik aktuspótlási eljárás tárgyát, mert az súlyos intervenciót jelentene az önkormányzati autonómia körébe,

[752] Ld. erről: Kiss Mónika Dorota: A közmeghallgatás helyi önkormányzati jogintézménye. A Doktori értekezés tézisei. PTE ÁJK Doktori Iskola. 2012. http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/kiss-monika-dorota/kiss-monika-dorota-vedes-tezisek.pdf (2018. 07. 30.) 6-7.o.

mellesleg nem is indokolná a törvényességi felügyelet eszközeinek aktiválását, hiszen nem terjed ki a törvényességi felügyelet hatóköre azon döntésekre, amelyeket a képviselő-testület mérlegelési jogkörében hozott[753] vagy esetünkben nem hozott.

9.6.1. A rendeletpótlási eljárás

9.6.1.1. A mulasztás megállapításáig terjedő szakasz

A rendeletpótlási eljárást is a törvényességi felhívás kibocsátása előzi meg, amelyben a kormányhivatal felhívja a mulasztó önkormányzat figyelmét a jogsértés orvoslására. *Tilk Péter* korábban felhívta a figyelmet arra, mindenképpen olyan időtartamot kell megállapítani, amibe „*belefér a megkeresés és az önkormányzatnak a saját hatáskörben való eljárásra adott kellő idő is.*"[754] Bár a magam részéről a harminc napot elengedőnek ítélem, az ismételt törvényességi felhívás kibocsátása vagy a határidő meghosszabbítása ehelyütt is releváns lehet, ha attól a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének teljesítése ésszerűen elvárható. Az Önkormányzati Tanács gyakorlatát áttekintve megállapítható, hogy a kormányhivatal 'mulasztásnak' nemcsak egy teljes önkormányzati rendelet megalkotásának elmaradását tekinti, hanem azt az eset is, amikor a szabályozást megalkották ugyan, de hiányosan, és ezáltal például a felhatalmazó rendelkezések tárgyi összefüggésében jogértelmezési ellentmondás keletkezett, valamint a hatályos rendelet meghatározott rendelkezéseihez kapcsolódó törvénysértő helyzetet eredményező mulasztást.[755]

A felhívás eredménytelensége esetén a helyi önkormányzat egyidejű tájékoztatása mellett harminc napon belül kezdeményezi a Kúriánál a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. A kúriai határozat – amely egyaránt kötelező az érintett önkormányzatra és a törvényességi felügyeletet gyakorló szerve - rendelkező részében a jogalkotási kötelezettség végrehajtható egyértelműséggel jelenik meg, mind a kötelezettség tartalmát, mind a mulasztás megszüntetésének határidejét tekintve. [756]

9.6.1.2. A pótlás elrendelése

A bírósági indítványban a kormányhivatal megjelöli azon törvényi rendelkezést, amely alapján a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége fennáll, annak okát, hogy a

[753] Mötv. 132.§ (4) bek.
[754] Tilk Péter: Gondolatok a kormányhivatalok vezetőinek önkormányzati rendeletalkotásra vonatkozó pótlási hatásköréről. Új Magyar Közigazgatás 2011/8. 12.o.
[755] Pl. Köm.5011/2018/3. sz. határozat, Köm.5046/2012/6. sz. határozat
[756] Petrik Ferenc-Horváth E. Írisz: A közigazgatási perrendtartás magyarázata: a közigazgatási eljárás szabályai II. HVG-ORAC, Budapest 2017. 405.o.

kormányhivatal miért tartja a jogalkotási kötelezettség elmulasztását megállapíthatónak, továbbá a jogalkotási kötelezettség elmulasztásával összefüggő, a mulasztás elbírálásához szükséges önkormányzati rendeletet.[757]

A mulasztás megállapítása és a pótlás elrendelése két külön eljárásban kezdeményezhető a kormányhivatal részéről. Ha a Kúria Önkormányzati Tanácsa azt állapítja meg, hogy a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, akkor felhívja az érintettet a törvénysértés orvoslására. Amennyiben ennek az érintett önkormányzat határidőben nem tesz eleget, úgy a kormányhivatal e határidő leteltét követő harminc napon belül kezdeményezheti a pótlás elrendelését a Kúriánál. A határidő elmulasztása az indítvány elutasítását vonja maga után.[758] *Ezzel kapcsolatosan megjegyzendő, hogy bár elméletileg köteles a fellépésre a hivatal, mi a helyzet akkor, ha a határidőt elmulasztja*? Ekkor elmarad a jogsértés orvoslása? Hiszen egyéb szerv nem rendelkezik indítványozási joggal a Kúria előtt: „*az eljárás kezdeményezése a törvényességi felügyeleti szerv kizárólagos joga, az a Kp. hatálybalépését követően bírói indítvánnyal sem kezdeményezhető.*"[759] *Sőt, tovább megyek, mi történik abban az esetben, ha a pótlás elrendelését követően a hivatal vezetője mégsem alkotja meg a rendeletet? Önmagában a határidő eltelte, illetve a kormányhivatal vezetőjének mulasztása semmiképpen sem legitimálhatja a fennálló helyzetet. Ahogyan arra már az utólagos normakontroll és a mérlegelési jogkör tárgyalásakor utaltam, magam is úgy vélem, hogy e jogsértő mulasztás indokolná a hivatalvezető felelősségének megállapítását a törvényességi felügyelet hibás működéséért.*[760]

A szakirodalomban vegyes fogadtatásra talált a rendeletpótlás elrendelését megelőző kétlépcsős eljárási megoldás. A magam részéről azon szerzőkkel értek egyet, akik az eljárás elhúzódásának a veszélyével érveltek.[761] Az eljáró bíróságnak ellenőriznie kell a kormányhivatal vezetője kezdeményezésének valósságát, valamint nyilatkoztatnia kell az önkormányzatot arra vonatkozóan, hogy a rendelet megfelelően megalkotásra került-e, ugyanis ellenkező esetben a Kúria szerepe formálissá válna. Egyetértek azzal a szakmai véleménnyel, amely szerint az eljárás elhúzódását részben kiküszöbölné a pótlási jog automatikus megnyílása, amelynek értelmében a Kúria által kitűzött határidő eredménytelen elteltét követően a törvény erejénél fogva megnyílna a kormányhivatal vezetőjének a

[757] A bírósági indítvány tartalmát mind az Mötv. 137.§ (2) bekezdése, mind a Kp. 148.§ (2) bekezdése meghatározza –a normakontroll eljárásnál írtakhoz hasonló logikával, itt is elegendő lenne utóbbiban feltüntetni.
[758] Nagy Mariann-Hoffmann István (Szerk.): A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. HVG ORAC, Budapest 2016. 567.o.
[759] Köf. 5013/2018/6. sz. határozat
[760] Vö. Tilk Péter: 2014 41.o. és Varga Ádám: Mérlegen a rendeletpótlás. Magyar Jog 2018/1. 37.o.
[761]Tilk Péter: Gondolatok… 10.-11.o., Demeter András: Prognózis a törvényességi felügyelet várható gyakorlatáról. Új Magyar Közigazgatás 2012/ 7-8. 16.o.

rendeletpótlási hatásköre.[762] A Kúria Önkormányzati Tanácsának azon határozatában, amelyben a helyi önkormányzatot felhívja a mulasztás orvoslására, ki kellene mondani egyúttal azt is, hogy amennyiben az önkormányzat részéről történő pótlásra megállapított határidő lejártát követő naptól a kormányhivatal vezetőjének a Kúria által meghatározott határidőn belül alkossa meg a rendeletet. A két eljárás ily módon történő összevonása nem sértené az önkormányzati autonómia kereteit, hiszen nincs másról szó, minthogy a bírói megállapítás és felhatalmazás egy aktusba kerül. Ez egyrészt felgyorsíthatná az eljárást (-120 nap), hiszen a kormányhivatal és az érintett önkormányzat a törvényességi felügyelet okán (meg kell küldeni az új rendeletet) közvetlen kapcsolatban áll egymással, ennek köszönhetően a törvényes állapot is hamarabb visszaállítható lenne. Másrészt nem hagyható figyelmen kívül az a tényező sem, hogy a pótlási automatizmussal kiküszöbölhető lenne a kormányhivatali esetleges mulasztás a 2. kúriai eljárás megindítása tekintetében. *Demeter András* kiválóan mutat rá, hogy *„amilyen károkat okoz, ha egy törvénysértő önkormányzati rendelet az Alkotmánybíróság vagy a Kúria határozatáig hatályban marad, így életviszonyok alakítója lehet, éppolyan negatív állapot alakul ki azáltal, ha az önkormányzat jogellenes mulasztással nem tesz eleget jogalkotási kötelezettségének, hosszú időre jogbizonytalanságot okozva.”*[763] E változat nem szüntetné meg az önkormányzat elsődleges szabályozási felhatalmazását (kötelezését) a kormányhivatal jogalkotási felhatalmazásával szemben, hiszen a felügyeleti eljárás nem akadálya annak, hogy az önkormányzat eleget tegyen a törvényi felhatalmazásnak.[764]Természetesen nem mellőzhető az a szempont sem, hogy a pótlási jog automatikus megnyílásának lehetősége nem feltétlenül hatna ösztönzőleg az önkormányzatok attitűdjére, abban a tekintetben, hogy eleget tegyenek a kormányhivatal jelzéseinek.

Mindazontáltal a Kp. hatályba lépése is azt mutatja, hogy a jogalkotó szerint nem problematikus ez a – megítélésem szerint - kissé túlbiztosított eljárás, mivel különleges perként szabályozza, amelynek alapja a jogalkotási kötelezettség elmulasztása tárgyában hozott kúriai határozat, a per tárgya pedig a törvényességi szerv felruházása a helyi önkormányzat Alaptörvényben garantált jogalkotói jogkörével.[765]

Felmerül a kérdés, mi a teendő akkor, amikor sem a kormányhivatal sem a Kúria nem tudja hitelt érdemlően megállapítani, hogy az önkormányzat megalkotta-e az adott tárgyú rendeletet? Az Önkormányzati Tanács egy fikcióval élve kimondta, *„… azt úgy kell tekinteni,*

[762] Tilk Péter: Uo. 10-11.o.
[763] Demeter András: i.m. 16.o.
[764] Vö. Tilk Péter: Uo. 12.o.
[765] Petrik Ferenc-Horváth E. Írisz: i.m. 407.o.

hogy az önkormányzat nem tett eleget rendeletalkotási kötelezettségének, ami alapul szolgálhat a Mötv. 137. § (3) bekezdése és 138. §-a alapján a rendeletpótlási eljárásnak."[766]

E szabályozással kapcsolatban valóban problematikus lehet az, hogy az önkormányzat hallgatását e téren a Kúria úgy tekinti, mintha a rendelet nem jött volna létre, ami a jogszabály érvényességi kellékei és a fiktív helyzet között disszonanciát teremthet. Hiszen, ha a kúriai eljárás alatt az önkormányzat pótolja a rendeletét, azt csupán a helyben szokásos módon kell kihirdetni. A kormányhivatal számára történő megküldés, illetve a Kúria megkeresésére történő reagálás nem feltétele az érvényességnek. Éppen ezért előállhat az a helyzet, hogy már megszületett az érvényes és hatályos rendelet, miközben a Kúria előtt még folyik a rendeletpótlásra irányuló eljárás, netán a kormányhivatal részére a Tanács már megadta a jogot a rendelet pótlására.[767] Ugyanakkor kevésbé látom, hogy ez a helyzet a gyakorlatban ténylegesen kialakulhat, mert a helyi önkormányzatok és a kormányhivatal jellemzően együttműködnek, főként egy olyan eljárásban, amely a Kúria elé került. Továbbá, azok az önkormányzatok, ahol nem lehet hitelt érdemlően információt szerezni a rendelet megalkotásáról, jellemzően nem is alkotják meg a rendeleteket, példának okáért ilyen volt Foktő Község Önkormányzata. Illetve a helyi jogalkotással kapcsolatos hiányzó információt a kormányhivatal részére pótolhatnák a bejelentésekkel, panaszokkal kapcsolatos eljárást szabályozó 2013. évi CLXV. törvényben biztosított intézmények, amelynek alapján egyéni jog-vagy érdeksérelem esetén panasz, míg olyan körülmény felmerülésekor, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja közérdekű bejelentés tehető, amennyiben elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, közigazgatási – eljárás hatálya alá. De végső soron, ha a megfelelő egyeztetések hiányában mégis a határidő lejártát követően megszületne a kormányhivatal vezetőjének és a helyi önkormányzatnak a rendelete, akkor a Kp. 151.§ (2) bekezdése ad eligazítást, amely kimondja, hogy a Kúria felhatalmazó határozatának hivatalos lapban való közzétételé követően a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettség elmulasztását nem orvosolhatja. A gyakorlatban mégis megtörtént az, hogy a Csömör Község Önkormányzata nevében megalkotott rendelet nem lépett hatályba, mert az képviselő-testület által elfogadott új építési szabályzatot január 16-án kihirdették, míg a szubszidiárius jogkörben alkotott rendeletet január 31-én hirdették ki a Magyar Közlönyben. Következésképpen az önkormányzati

[766] Köm.5064/2012/3. sz. határozat
[767] Vö. Varga Ádám: i.m. 36-37.o.

szabályozás élvez elsőbbséget[768], amely abba az irányba mutat, hogy a rendeletpótlással nem cél az önkormányzatok szabályozási autonómiájának megsértése vagy elvonása.

9.6.1.3. Az eljárás eredménye: a rendelet

A hatályos szabályozásnál maradva, ha a Kúria - a törvényességi felügyeleti szervnek a jogalkotási kötelezettség teljesítésére kitűzött határidő eredménytelen elteltét követően előterjesztett indítványa alapján - azt állapítja meg, hogy a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének nem tett eleget, felhatalmazza a törvényességi felügyeleti szerv vezetőjét, hogy az önkormányzati rendeletet vagy a normatív határozatot a helyi önkormányzat nevében alkossa meg. A Kúria az aktuspótlást elrendelő határozatában meghatározhatja a rendeletalkotás kereteit, előírhatja, milyen garanciák beépítésével kell a helyi jogszabályt megalkotni. E lehetőség véleményem szerint az önkormányzati autonómia védelmét szolgálja.

Aggályosnak tekinthető a törvényi szabályozás hallgatása abban a kérdésben, vajon a mulasztó önkormányzat képviselő-testülete javaslatokat tehetne-e a kormányhivatal vezetőjének a pótolni kívánt rendelet tartalmát tekintve. Ez azért sem lenne mellékes, mert kormányhivatalnak nem a rendeletalkotás az elsődleges profilja és a hivataloknak sem idejük, sem megfelelő eszköztáruk, illetve társadalmi helyismeretük sincs a folyamatos rendeletalkotást illetően. A gyakorlati kivitelezés nehézségeit illusztrálva említhető például a költségvetési rendelet, amelynek megalkotásához mind a kisebb, mind a nagyobb önkormányzatok tekintetében megfelelő szakapparátusra van szükség. *Tilk Péter* ezzel kapcsolatosan azt emeli ki, hogy nagy problémát okozhat a sablon-és mintarendeletek alkalmazása, mert ezek nem alkalmasak a nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok helyi körülményekhez igazítására, például a díjakat tartalmazó szabályozásoknál.[769] Továbbá nem tisztázott, ki készíti el az előterjesztést és a képviselő-testületi üléseken tanácskozási joggal bírók gyakorolhatják-e ezt a jogkörüket. E körülményre a Vhr.-nek utalnia kellene.

Az önkormányzati rendeletekben az adott településre vonatkozó specifikumok jelennek meg, amelyeket az adott képviselő-testület bizonyosan jobban ismer, mint a kormánymegbízott. Ebből kifolyólag problémás az a szabályozási megoldás, amelyet a jogalkotó követett az Mötv. kodifikációja során. Ez alatt azt értem, hogyha megnézzük a törvény 138.§ (3) bekezdését, miszerint a pótolt rendelet módosítására és hatályon kívül helyezésére a helyi önkormányzat kizárólag a következő önkormányzati választást követően

[768] Varga Ádám: i.m. 33.o.
[769] Tilk Péter: Gondolatok… 13.o.

jogosult, ez idő alatt a módosításra a kormányhivatal vezetője jogosult.[770] Akkor úgy tűnik, mintha az önkormányzat nem is kezdeményezhetné a rendelet módosítását. Természetesen a szabályozásban el kellett kerülni annak a lehetőségét, hogy a kormányhivatal által megalkotott rendeletet, annak kihirdetését követően a képviselő-testület az egész pótlási folyamatot negligálva azonnal módosítsa vagy hatályon kívül helyezze, ugyanakkor a Mötv.-ben meghatározott időintervallumot hosszúnak találom. Mit tehet például a képviselő-testület akkor, ha kormányhivatal eljárásának következtében ugyan megszületik a helyi rendelet, de az nem egészen adekvát a helyi viszonyokat illetően? Ebben az esetben a képviselő-testületnek nincs más választása, mint várni a következő helyhatósági választásokig vagy kezdeményezni a rendelet módosítását a kormányhivatal vezetőjénél, bár e tekintetben a szabályozás nem egyértelmű. A jogalkotó akarata eme rendelkezés megalkotásakor nyilvánvalóan arra irányult, hogy a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztó önkormányzatot valamiképp szankcionálja, illetve megakadályozza azt, hogy az érintett képviselő-testület ellehetetlenítse a rendelet alkalmazhatóságát arra hivatkozva, hogy abban nem jelennek meg az adott településre vonatkozó sajátosságok. Mégis a törvényben rögzített „következő helyhatósági választásokig" kikötést életszerűtlennek ítélem, főként arra tekintettel, hogy 2014 októberét követően az önkormányzati választási ciklus az eddigi négy évről öt évre emelkedett.[771] Ezen kívül előállhat az az eset is, hogy a helyhatósági választásokon egy új testületnek szavaznak bizalmat a település polgárai, vagyis a kormányhivatal által megalkotott rendelet módosítására – az előzőhöz képest - egy eszméjében és összetételében is más testület lesz jogosult. E szabályozáson lazít valamelyest a Vhr., amely megadja az érintett önkormányzatnak a rendeletmódosítás kezdeményezésének lehetőségét. Ha a kormányhivatal a kezdeményezéssel egyet ér, akkor hatvan napon belül módosítja a rendeletet. Ha nem, akkor bekapcsolódik az eljárásba a miniszter is, ugyanis neki küldi meg az indokolással ellátott döntését a hivatalvezető. Megjegyzem, hogy a korábbi szabályozás alapján, egyet nem értés estén a hivatalvezető elutasította a módosítási kezdeményezést, nem volt törvényi kötelezettsége, hogy azt a felettes szerv felé továbbítsa. Ez pedig a fentebb kifejtettekre tekintettel véleményem szerint az önkormányzati szabályozási autonómiát sértette. Emellett a miniszter helyett úgy vélem, szerencsésebb lenne a bíróságot bevonni mint a módosításról döntő szervet, hiszen a miniszter és a hivatalvezető között irányítási jogviszony van. S talán ezzel a rendeletpótlást a politikai befolyásolás lehetősége miatt oly sokan kritizálók is egyetértenének. Továbbá a törvényi szabályozás csak a módosításról szól, de miként

[770] Mötv. 138.§ (3) bekezdés
[771] Magyarország Alaptörvénye 35. cikk (2) bek.

kezelendő az az eset, amikor annak a törvénynek a hatálya ér véget, amely alapján a pótolt rendelet megszületett és a helyhatósági választások még nem történtek meg? A Kp. viszont nem tartalmaz olyan időbeli moratóriumot, amely megakadályozná, hogy az önkormányzat azonnal hatályon kívül helyezze vagy módosítsa a pótolt rendeletet.[772]

Az Mötv. alapján a kormányhivatal vezetője a rendeletet a helyi önkormányzat nevében alkotja meg. Sem az Alaptörvény, sem a Jat. nem ismeri a „kormányhivatal vezetőének rendelete" elnevezésű jogszabályt, azaz a kormányhivatal vezetője nem a helyi önkormányzat helyett, hanem szó szerint annak nevében alkotja meg a rendeletet. Erre utal az Mötv. azon szabálya is, amely kimondja, hogy a rendeletet az önkormányzati rendeletre irányadó szabályok szerint alkotja meg a hivatalvezető és azt ugyan a Magyar Közlönyben kell kihirdetni, de a jegyző köteles gondoskodni a kihirdetett rendeletnek a szervezeti és működési szabályzatban az önkormányzati rendeletek kihirdetésére meghatározott szabályokkal azonos módon történő közzétételéről.[773] Álláspontom szerint a rendelet jogforrási hierarchiában elfoglalt helyét nem az elnevezése vagy a megalkotásának szabályai, hanem a hozzá kapcsolódó előzőekben kifejtett módosítási tilalom okozza. Egyet értek azzal a felvetéssel, hogy az Mötv. így egy új jogszabályt ékel be a jogforrási hierarchiába, amely kvázi magasabb szinten helyezkedik el, mint a „hagyományos" önkormányzati rendelet, hiszen az nem lehet ellentétes vele.[774] A pótolt önkormányzati rendelet „Janus-arcú", hiszen a megalkotásának eljárási szabályai a törvény szerint nem különböznek a helyi önkormányzat más rendeleteitől, míg a módosítására vonatkozó szabályok igen.

Úgyszintén tisztázatlan a pótolt önkormányzati rendelet törvényességi felülvizsgálatának a kérdésköre, arról sem az Mötv., sem a Vhr. nem szól. A magyar felügyeleti rendszerben –eltérően példának okáért a francia prefektusi felügyelettől- az Mötv.-ben rögzített kivételeken kívül minden rendelet és normatív határozat törvényességi felügyeleti eljárás tárgyát képezi, így a kormányhivatal vezetőjének rendelete is, amely kihirdetésével beilleszkedik a hagyományos önkormányzati rendeletek közé, amiket viszont meg kell küldeni a törvényességi felügyeletet gyakorló szervnek. A problémát pontosan az okozza, hogy itt ez utóbbi megegyezik a rendelet megalkotójával, tehát egy sajátos önfelügyeletről lenne szó.[775] A törvényességi felülvizsgálat azonban nem maradhat el, hiszen önmagában az a tény, hogy az aktust az egyébként a felügyeletet gyakorló szerv alkotta meg,

[772] Petrik Ferenc-Horváth E. Írisz: i.m. 408.o.
[773] Mötv. 138.§ (1)-(2) bek.
[774] Vö. Varga Ádám: i.m. 38.o.
[775] Vö. Tilk Péter: Az önkormányzatok bírósági és alkotmánybírósági védelme az Alaptörvény és az új sarkalatos törvények tükrében. Kodifikáció és Közigazgatás 2012/1. 50.o., Tilk Péter: Gondolatok… 17.o., Tilk Péter (Szerk.): A jogalkotásra vonatkozó szabályok… 15.o.

még nem zárja ki annak törvénysértő voltát. Egyesek szerint ezt elvégezhetné a Kormány mint a végrehajtó hatalom általános szerve.[776] Elfogadhatónak tűnik ez az opció, hiszen a Kormánynak Alaptörvényben biztosított joga van alkotmánybírósági normakontrollt kérni, ha úgy ítéli meg, hogy a rendelet Alaptörvénybe ütközik. Ámde ha a rendeletet nem csupán Alaptörvénybe, hanem törvénybe ütközőnek is találja, úgy nincs jogköre a Kúriához fordulni normakontroll kezdeményezése iránt, vagyis a törvényesség elvének védelme csorbát szenved, nem beszélve az önkormányzati jogvédelemről. Éppen ezért el tudnék képzelni egy olyan megoldást is, hogy a szubszidiárius jogkörben alkotott önkormányzati rendeletek törvényességi felülvizsgálata a Kúria (Közigazgatási Felsőbíróság) hatáskörébe tartozzon, így a törvényességi utólagos normakontroll adott, ha pedig kizárólag alkotmányossági kérdés merül fel, e szerv elnöke az Alaptörvény 24.cikk (1) bek. e) pontja alapján kezdeményezheti az absztrakt utólagos normakontrollt az Alkotmánybíróságnál.

Számos kritika érte az aktuspótlást intézményét a kormánymegbízott politikai kötődése okán. Ahogy a szakmai alapokon történő választásra (Szlovénia), úgy a politikai kötődésre (Lengyelország) egyaránt található példa a nemzetközi palettán. A politikai változó közegben történő elhelyezés hazánkban leginkább a válsághelyzetek eredményesebb kezelésével, a gyors ráhatás biztosításával magyarázható.[777] *Szente Zoltán* a rendeletpótlás intézményét nem tartja aggályosnak, csak azzal, hogy a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok (már mint kormányhivatalok) élére politikai kinevezetteket állítottak.[778] Ez Néhány Szerzőt a nyolcvanas évekbeli önkormányzati reform előtti, kivételesen centralizált francia prefektusi rendszerre emlékeztet, tulajdonképpen a kormánymegbízottat látják a helyi ügyek végső mozgatójának.[779] Volt olyan javaslat is, hogy a rendeletalkotó hatáskörrel rendelkező szervek közül a Kormány, a miniszterelnök vagy a miniszter pótolja a rendeletet. mivel említettek a kormánymegbízottal szemben rendelkeznek jogalkotási tapasztalatokkal.[780] Valóban így van, de a helyi jogalkotási tapasztalatuk pontosan annyi, mint a kormánymegbízottnak, s ez utóbbit is az Alaptörvény hatalmazza fel a pótlásra, azaz a törvényességi felügyeleti jogalkotási jogkörének alkotmányos alapja – hasonlóan az előbbi szervekhez- megkérdőjelezhetetlen. Úgy gondolom, az államigazgatásban elhelyezkedő még

[776] Demeter András: i.m. 16.o.
[777] Barta Attila: Fővárosi, megyei kormányhivatalok a területi államigazgatás rendszerében. In. Fazekas Marianna (Szerk.): Új generáció a közigazgatástudományok művelésében. Posztdoktori konferencia tanulmánykötet. ELTE ÁJK 2013. 25.o.
[778] Szente Zoltán: Az önkormányzati rendszer átalakítása. Fundamentum 2012/2. 4.o.
[779] Jakab András - Gajduschek György (Szerk.): A magyar jogrendszer állapota. MTA TKJTI 2016. 40.o.
[780] Varga Ádám a helyi önkormányzatokért felelős minisztert tartaná a leglogikusabb választásnak, bár megjegyzi, hogy ez sem segítene a kormányzati függéssel és az autonómiába való beavatkozással kapcsolatos problémákon. Varga Ádám: i.m. 38.o.

egy szinttel magasabb szervekhez telepíteni a rendeletalkotást ésszerűtlen, ezáltal még messzebbre kerülne a helyi közügy intézése a helyi közösségtől, megnövelve az életidegen, nem korszerű szabályozásnak az esélyét. A kormányhivatalnak (kormánymegbízottnak) a törvényességi felügyeletet ellátó szervként sokkal közelebbi a kapcsolata az érintett önkormányzattal (a miniszternek és a Kormánynak gyakorlatilag nincs).

9.6.2. Az eljárás számokban

A 2012-2018 közötti a Kúria honlapján közzétett gyakorlatot áttekintve megállapítható, hogy a kúriai eljárások nagy száma mellett a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítására irányuló indítványok száma alacsonyabb, mint a normakontroll kezdeményezéseké.[781]

A megalkotni elmulasztott önkormányzati rendeletek tárgya jellemzően a zárszámadás, a költségvetés, illetve emellett speciális, konkrét társadalmi viszonyokat, úgymint a hulladék- és vízgazdálkodás, a helyi építési szabályzat, az anyakönyvi és szociális kérdéseket, szabályozó rendeletek is hiányoznak.[782] Ugyanakkor a pénzügyi tárgyú rendeletekkel kapcsolatban figyelmet érdemel az Áht. azon szabálya, amely kimondja, hogyha a helyi önkormányzat nem fogadja el a költségvetési és zárszámadási rendeletét, az államháztartási beszámolási kötelezettségének vagy vagyon-nyilvántartási kötelezettségének nem tesz eleget, a helyi önkormányzatokért felelős miniszter a kötelezettség teljesítésére meghatározott határidő utolsó napját követő hónap első napjától a mulasztás megszüntetéséig a nettó finanszírozás alapján a helyi önkormányzatot megillető támogatás folyósítását felfüggeszti.[783] Azaz az Áht. ilyen formában maga is elmarasztalja a mulasztó önkormányzatot a kormányhivatali felügyeleti bírság kiszabásától függetlenül. Tehát itt egy kettős szankció fenyegeti az önkormányzatokat, nyilvánvalóan a rendeletek kiemelt tárgyára tekintettel.

Tizenegy esetben a Kúria megszüntette az eljárást, arra tekintettel, hogy a mulasztó önkormányzatok a megállapított határidőig orvosolták a mulasztást, vagyis a megelőző eljárások hatásosnak és elegendőnek bizonyultak. Így 2018 decemberéig rendeletpótlás elrendelésére mindösszesen három esetben került sor: Foktő zárszámadását, Csömör Nagyközség Önkormányzatának helyi építési szabályzatát, továbbá Érpatak 2015. és 2016.

[781] Nyilvánvalóan ennek oka az is, hogy mulasztás megállapítása iránt csak a kormánymegbízott fordulhat a Kúriához, míg normakontrollt előbbi mellett az alapvető jogok biztosa és a bíró is kérhet.
[782] Árva Zsuzsanna: A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet tapasztalatai… 14.o.
[783] Áht. 83.§ (6) bek.

évi zárszámadásait kellett az illetékes kormánymegbízottaknak pótolni.[784] Megállapítható továbbá az is, hogy az Önkormányzati Tanács elbírálja a „kettős jellegű" indítványokat is, amelyek törvényellenesség és mulasztás megállapítását kérik.[785]

[784] Köm.5009/2013/3.sz. határozat-6/2013. (VI. 19.) önkormányzati rendelet, Köm.5025/2013/7.sz. határozat-3/2014. (I. 31.) önkormányzati rendelet, Köm.5038/2017/5.sz. határozat-8/2018. (V. 9.) önkormányzati rendelet, Köm.5003/2018/5. sz. határozat-7/2018. (V. 9.) önkormányzati rendelet
[785] Köf.5075/2012/4. sz. határozat, 5042/2013/5. sz. határozat

9.7. Önkormányzati határozathozatali és feladat-ellátási kötelezettség elmulasztása

Az önkormányzati határozathozatali és feladat-ellátási kötelezettség elmulasztásának megállapítása ugyancsak „kétlépcsős” hasonlóan a rendeletpótlási eljáráshoz.

A törvény rögzíti, hogy a kormányhivatalnak 15 napja van a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz fordulva kérni a helyi önkormányzat törvényen alapuló határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítását és a határozat meghozatalára való kötelezést, vagy feladat-ellátási (közszolgáltatási) kötelezettsége elmulasztásának megállapítását és a feladat elvégzésére való kötelezést. Ha a közigazgatási és munkaügyi bíróság megállapítja a határozathozatali kötelezettség elmulasztását, úgy határidő tűzésével kötelezi az önkormányzatot a határozat meghozatalára, illetve a feladat-ellátás (közszolgáltatás) biztosítására. Amennyiben az önkormányzat e kötelezésnek határidőben nem tesz eleget, úgy a kormányhivatal a határidő leteltét követő harminc napon belül kezdeményezheti a közigazgatási és munkaügyi bíróságnál a mulasztás kormányhivatal által történő pótlásának az elrendelését az önkormányzat költségére.[786] „Az önkormányzat képviselő-testületének nemtevésre irányuló akaratelhatározását kifejezésre juttató bármely döntése ellen a köztársasági megbízott pert indíthat.”[787]

9.7.1. Határozathozatali kötelezettség

A jogalkotó a határozathozatal elmaradása estén alkalmazandó eljárást kevésbé teljesen szabályozta, mint a rendeletpótlást.

A határozatot is a képviselő-testület nevében hozza meg a felügyeleti szerv, ugyanakkor a megalkotott közjogi szervezetszabályozó eszköz törvényességi felülvizsgálata, a képviselő-testület általi módosítás vagy hatályon kívül helyezés lehetősége, a közzététel szabályai tisztázatlanok. Ez utóbbi tekintetében talán eligazítást adhat az Mötv. utalószabálya, amely kimondja, hogy a képviselő-testület normatív határozatát a rendeletek kihirdetésére vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazásával kell közzétenni. Azaz ebből következtethetünk arra, hogyha a pótolt rendeletet a kormánymegbízott vezetője írja alá, azt a Magyar Közlönyben teszik közzé, akkor a pótolt határozatra is igazak ezek a megállapítások.

A törvényességi vizsgálatok többek között olyan jogsértéseket tártak fel e körben, mint például, hogy nem hozott döntést az önkormányzat az átmeneti segély iránti kérelemre,

[786] [786] Mötv. 140.§ (1) bek.
[787] BH1994. 285.

hiányzott a közép-és hosszú távú vagyongazdálkodási terv, a települési értéktár létrehozásával kapcsolatos határozat.[788] Szintén nem elhanyagolható számban fordul elő az, hogy akár időközi, akár rendes választást követően a képviselő-testület nem választ alpolgármester(eke)t (ennek leggyakrabban a polgármester és a testületi többség ellentéte az oka). 2014-ben Jász-Nagykun-Szolnok megyében került sor arra az országban elsőként, hogy a kormányhivatal nevezzen ki alpolgármestert, miután a képviselő-testület ezt a bírósági kötelezés után sem tette meg. Ugyanakkor általánosságban elmondható, hogy az önkormányzatok igyekeznek elkerülni az említett helyzetet, így a kormányhivatal törvényességi (és ismételt) törvényességi felhívását, vagy a bírósági tárgyalás kitűzését követően, de a tárgyalás megtartását megelőzően, illetve a bíróság ítélete következtében az érintett önkormányzatok eleget tesznek a kötelezésnek. Utóbbi esetet jól példázza Zalaújlak község önkormányzat képviselő-testülete, amely a Zala Megyei Kormányhivatal törvényességi felhívásai után sem döntött az alpolgármester személyéről, s végül – kormányhivatali indítványra - a bíróság ítéletében kötelezte a képviselő-testületet – az ítélet kézbesítésétől számított 30 napon belüli határidő megjelölésével – az alpolgármester megválasztásáról szóló döntés meghozatalára. Ezt követően a képviselő-testület két fő alpolgármestert választott.[789]

A kormányhivatal vezetőjének nem csupán az alpolgármesterek, hanem a jegyző vonatkozásában is volt alkalma kinevezési jogkörét gyakorolni.

Az önkormányzati rendelet kúriai felülvizsgálata kapcsán utaltam arra, hogy az eljárás felfüggesztése mellett a legfelsőbb bírói fórum kérheti az önkormányzati rendeletnél magasabb szintű jogszabály nemzetközi szerződésbe vizsgálatát. E jogkörre azért térek ki az itt tárgyalt felügyeleti eszköznél, mert a közös önkormányzati hivatal létrehozása feltételei nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát kérte a Kúria a taláros testülettől két ügy kapcsán is.[790] A Kúria előtti indítványok szerint a kistelepülések szervezetalakítási szabadságát alapvetően korlátozza a közös önkormányzati hivatal létrehozását intézményesítő szabályozás[791], mert az Charta 4. Cikk 6. pontjában szabályozott véleménynyilvánítási jogba és a 6. Cikk 1. pontjában rögzített szervezetalakítási szabadságba ütközik. Amennyiben annak határidőn belül nem tesznek eleget a kistelepülések a közös önkormányzati hivatalt létrehozó megállapodás kényszerkijelöléssel történik, s a kormányhivatal eljárás során az érintett önkormányzatoknak véleménynyilvánítási joga nincs, a kormánymegbízottat egyeztetési

[788] A törvényességi felügyeleti tevékenység tapasztalati a 2012. évben Baranya megyében, Bács-Kiskun megyében, 2013. évben Győr-Moson Sopron megyében.
[789] Beszámoló a Zala Megyei Kormányhivatal 2016. évi és 2017. évi törvényességi felügyeleti tevékenységéről. 2., 3.o.
[790] 4.K.27.063/2015. számú ügy, Kfv.IV.37.666/2015. számú ügy
[791] Mötv. 85.§

kötelezettség nem terheli, továbbá a magyar jogi szabályozás arra sem tér ki, hogy a döntés meghozatalkor a lakosságszámon és a földrajzi elhelyezkedésen felül milyen szempontokat kellene mérlegelni, figyelembe véve az érintett települések véleményét. Az AB határozata többek között felhívta arra a figyelmet, – véleményem szerint nagyon helyesen - hogy az önkormányzatok szervezetalakítási jogát csak végső esetben korlátozza az Mötv., akkor, amikor a helyi önkormányzatok törvényi szervezetalakítási kötelezettségüknek nem tesznek eleget. A közigazgatás zavartalan működésének biztosítása közérdekből indokolja, hogy az állam beavatkozzon.[792] Tehát az AB megállapításai is alátámasztják azon hipotézisem, miszerint az önkormányzat határozata (illetve a rendelete) pótlásának felügyeleti eszköze nem tekinthető a helyi önkormányzati autonómiába való korlátozó beavatkozásnak, hiszen a közigazgatás zavartalan működése közérdek és alkotmányos érték.

9.7.2. Feladat-ellátási kötelezettség

A helyi önkormányzat ellátja a törvényben meghatározott kötelező és az általa önként vállalt feladat- és hatásköröket.

A helyi önkormányzat feladat-ellátása történhet egyrészről önállóan: a képviselő-testület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására - jogszabályban meghatározottak szerint - költségvetési szervet, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény szerinti gazdálkodó szervezetet (a továbbiakban: gazdálkodó szervezet), nonprofit szervezetet és egyéb szervezetet (a továbbiakban együtt: intézmény) alapíthat, illetve amennyiben a feladat ellátása nem igényli intézmény alapítását, a közszolgáltatást saját maga is elláthatja, megszervezheti.[793]

A helyi önkormányzat részére kötelező feladat- és hatáskört törvény állapíthat meg, amelynek ellátásához azzal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult. A feldolgozott kormányhivatali beszámolókból kitűnik az a tendencia, hogy egyes önkormányzatok a feladatfinanszírozás elégtelenségére hivatkozva nem látnak el bizonyos kötelező feladatokat. Ez különösen a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás, az utóbbi időszakban pedig egyes szociális ellátások terén tapasztalható.

A képviselő-testület feladat-ellátási kötelezettségét társulásos formában is teljesítheti: közös intézmény alapítása esetén az intézmény közös fenntartásával, vagy a közszolgáltatás közös megszerzésével, más önkormányzat(ok) által alapított intézmény közös fenntartásával

[792] 22/2015. (VI. 18.) AB határozat
[793] Mötv. 41.§ (6) bek., 90.§ (1) bek.

(a társulásban résztvevő önkormányzatok nem mindegyike alapítója a társulásnak), továbbá szerződést köthet természetes és jogi személlyel vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel. A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal törvényességi felügyeleti tapasztalatai alapján elmondható, hogy a feladat-ellátási kötelezettség elmulasztása a hulladékszállítás és az orvosi ügyelet ellátásával kapcsolatos szerződések hiányára vezethető vissza. A hivatal felhívja az érintett önkormányzatot a mulasztás pótlására, amennyiben ennek nem tesz eleget, úgy a bíróság kötelezi a hivatalokat a szerződések megkötésére.[794]

Törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását (a szakirodalom ilyennek tekinti pl. a közös hivatal létrehozását). Felmerül a kérdés, mi a helyzet akkor, ha az érintett képviselő-testületek a törvényi kötelezés ellenére nem hoznak létre társulást a feladat ellátására. Az Mötv. felügyeleti eszközei ugyanis a már létrejött társulási tanácsra vonatkoznak, arról azonban kifejezetten sem a törvény, sem a Vhr. nem szól, hogy a kormányhivatalnak van-e jogköre a társulási tanács megállapodása (a társulás létrehozásának) elfogadásának elmulasztása esetén bírósághoz fordulni. Ez az Mötv. két szabályából mégis adódik: egyfelől a törvény kimondja, hogy a társulási tanács és a bizottságok működésére, a képviselő-testületre és az önkormányzati bizottságokra vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni. Másfelől a törvényességi bírságról szóló rendelkezésekből, amelyet 2013. január elsejétől már a jogsértő társulással (tekintettel arra, hogy a számos önkormányzati feladatot társulások látnak el) szemben is ki lehet szabni, ha bíróság megállapítja, hogy a helyi önkormányzat jogalkotási (a társulásnál nem értelmezhető), határozathozatali, feladat-ellátási (közszolgáltatási) kötelezettségének nem tett eleget és a bíróság által tűzött határidő eredménytelenül eltelt.[795]

- az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény (továbbiakban: Ávtv) 48/A (3) bekezdésében rögzített kóbor állatok befogására vonatkozó feladatok ellátása
- az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletről szóló 2008. évi XLVI. törvény 19.§ (1)-(2) bekezdésében rögzített állati eredetű melléktermékek elszállítására és ártalmatlanítására vonatkozó feladatok ellátásáról való gondoskodás
- A Nógrád Megyei Kormányhivatal 2016. évben bírósági eljárást kezdeményezett, ugyanis egy járásszékhely önkormányzat nem hozott létre család- és gyermekjóléti

[794] Beszámoló a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal 2014. évi törvényességi felügyeleti tevékenységéről. 4.o.
[795] Mötv. 141.§ (1) bek. c) pont

központot. A bíróság keresetnek helyt adva, kötelezte az önkormányzatot a feladatellátás biztosítására.

Példának okáért szintén a Nógrád Megyei Kormányhivatal szabott ki törvényességi felügyeleti bírságot amiatt, hogy az érintett önkormányzat a kötelező hulladékgazdálkodási feladatot azután sem biztosította, hogy erre – a Hivatal keresete alapján – a bíróság kötelezte. Az önkormányzat a bírság kiszabását követően, illetve miután már a lehetséges 3 éves ideiglenes kijelölési időszak is lejárt, megkötötte a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződést. Ellenkező esetben a Nógrád Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóságnak kellett volna szükségellátásról gondoskodnia. Tulajdonképpen ebben az esetben a felügyeleti bírság elérte a célját, az önkormányzat eleget tett törvényi kötelezettségének, ugyanakkor a bírság visszatartó erejéről nem vagyok meggyőződve.

Éppen ezért megfontolandó lenne az MTA Jogtudományi Intézetének Alkotmánykoncepcióhoz tett javaslatai közül az ún. csatlakozó települési önkormányzat elképzelése. Elméletben el tudnék képzelni esetleg egy olyan megoldást, ha az érintett a felhívásra nem reagál és a bírságolás sem tölti be a funkcióját, még a bírósághoz fordulás előtt, a kormányhivatal megkereshetne másik azonos feltételeket biztosítani tudó önkormányzatot. Így még az önkormányzati rendszerben meg lehet oldani a feladatellátást. Sőt akár a kötelező társulás elve is megoldást jelenthetne e téren. Azaz, amennyiben egy önkormányzat valamely hatáskört nem képes vagy nem akar gyakorolni, úgy a társulás kötelezővé tételével elkerülhetővé válik, hogy az érintett polgár közszolgáltatásokhoz való joga sérüljön.[796] Álláspontom szerint az Mötv. előírhatná erre az esetre is a közszolgáltatás társulásban történő biztosításának kötelezettségét, amelynek elmaradása esetére a kormányhivatal felügyeleti jogkörben intézkedhetne a társulás létrehozásáról.

Jász-Nagykun–Szolnok megyében a hulladékgazdálkodási önkormányzati közfeladat-ellátásban 2016 végén változás volt tapasztalható. Számos önkormányzat, ahol korábban a bíróság megállapította a mulasztást, meg tudott állapodni a szolgáltatóval, és megkötötte a közszolgáltatási szerződést, megszüntetve ezzel a jogsértést.

[796] Vö. Zongor Gábor: Húsz év után, változások előtt. Kákai László (Szerk.): 20évesek az önkormányzatok. Születésnap, vagy halotti tor? Pécs 2010. 153.o.

9.8. A törvényességi felügyeleti bírság

9.8.1. A bírságolás lehetősége

A törvényességi felügyeleti bírság vadonatúj intézmény az Mötv.-ben, ugyanis korábban semmilyen formában nem létezett a törvényességi ellenőrzés területén. Legfőbb szerepe az, hogy rábírja az önkormányzatokat a törvényes működésre és a súlyosabb jogszabálysértések, végső soron az Alaptörvénnyel ellentétes működés elkerülésére.[797] A kormányhivatal a helyi önkormányzattal vagy a társulással[798] szemben törvényességi felügyeleti bírságot állapíthat meg, ha

- a jegyző a kormányhivatal felhívása ellenére a megadott határidőn belül nem tesz eleget a jegyzőkönyv megküldési kötelezettségének (különösen ez gyakori bírságolási jogalap.);[799]
- az érintett határidőben nem tesz eleget a kormányhivatal információkérésre irányuló megkeresésének;
- ha bíróság megállapítja, hogy a helyi önkormányzat jogalkotási, határozathozatali, feladat-ellátási (közszolgáltatási) kötelezettségének nem tett eleget és a bíróság által tűzött határidő eredménytelenül eltelt;
- a kormányhivatal kezdeményezése alapján a képviselő-testület nem folytatja le határidőben a polgármester, valamint a polgármester a jegyző ellen a fegyelmi eljárást (társulás esetén nem értelmezhető);
- az érintett ugyanazon jogszabályi kötelezettségét ismételten megsérti, azonban az ismételten megsértett jogszabályi kötelezettség súlya nem indokolja más törvényességi felügyeleti eszköz alkalmazását. [800]

A Javaslat parlamenti vitáján is számos kritika érte a bírságolás intézményének bevezetését. A Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége például a helyi önkormányzatokról szóló törvényjavaslattal kapcsolatos módosító javaslataiban indítványozta a törvényességi felügyeleti bírság törlését a következő indokolással: „a kormányhivatal egyéb eszközrendszere elég a hatásos felügyeleti munkához, indokolatlan a felügyeleti bírsággal

[797] Balogh Zoltánné: Lehet-e büntetni a törvénytisztelő önkormányzatot? A kormányhivatalok új eszközei. Jegyző és Közigazgatás, 2012/2. sz.
[798] 2013. január elsejétől minden társulás jogi személyiséggel rendelkezik.
[799] Iván János: Az önkormányzatok törvényességi felügyeletének néhány aktuális kérdése. Jegyző és Közigazgatás 2012/1. sz.
[800] Mötv. 141. § (1) bek.

való fenyegetés."[801] A magam részéről ezt nem tartom alátámasztottnak, hiszen a felügyeleti bírsággal sújtandó magatartások közös jellemzője, hogy mindet megelőzi más felügyeleti eszköz (törvényességi felhívás mindig, de szükség szerint bírósági döntés is) alkalmazása, az mégis eredménytelennek bizonyul, hiszen a kötelezett nem teljesít.

A törvényességi felügyeleti bírság természeténél fogva pénzbeli fizetési kötelezettséggel jár, pénzbüntetés jelleggel bír, azonban már kisebb súlyú szabálytalanságoknál is alkalmazható[802], mint például a jegyzőkönyv-megküldési kötelezettség határidőben való nem teljesítése. Ez utóbbival kapcsolatban merült fel a gyakorlat részéről, hogy a bírság kiszabását ne előzze meg a törvényességi felhívás, mert a felhívásban biztosított határidő alatt a jogsértés okafogyottá válik, de a nagyszámban előforduló jegyzőkönyv-megküldési kötelezettségek határidőben történő teljesítését nem mozdítja elő.[803] Álláspontom szerint ez a megoldás nem feltétlenül van összhangban a felügyelet segítő, támogató jellegével, viszont prevenciós szempontokat szolgálhatna, és motiválhatná a jegyzőket arra, hogy határidőben eleget tegyenek e teendőjüknek. Mégis úgy vélem, hogy az adminisztratív típusú jogsértések esetén megfontolandó lenne törvényességi felhívás nélküli bírságolás már az első alkalommal is.

A Vhr. megszületéséig tulajdonképpen nem volt egyértelmű, hogy a bírságot kiszabó döntés határozat vagy végzés formáját ölti-e, mivel az Mötv. csupán a „döntés" kifejezést használta és kiutalt a Ket. szabályaira[804]. Ez a megoldás nem volt túl szerencsés, hiszen a törvényességi felügyeleti eljárás sem korábban, sem jelenleg nem tartozik a közigazgatási hatósági eljárási törvény hatálya alá, a törvényességi felügyeletből fakadó jogviszonyokat nem lehet közigazgatási hatósági jellegűnek tekinteni.[805] A végrehajtási rendelet egyértelműen rendezte a kérdést: *„A törvényességi felügyeleti bírságot a fővárosi és megyei kormányhivatal ... 45 napon belül határozattal szabja ki."*[806] Mind az Mötv., mind a Vhr. meghatározza e határozat különleges tartalmi elemeit is.

9.8.2. A bírság összege

[801] TÖOSZ módosító javaslatok a helyi önkormányzatokról szóló T/486. számú törvényjavaslattal kapcsolatban 14. sz. módosító javaslat
[802] Balogh Zoltánné: i.m.
[803] Vö. Demeter András: i.m. 17.o.
[804] Közlönyállapot. Mötv. 141.§ (6) bek.
[805] A Ket.-tel való összevetésről és aggályokról ld. bővebben Demeter András: i.m. 18-19.o.
[806] Vhr. 15.§ (1) bek.

Már a parlamenti vitán is többen eltúlzott mértékűnek ítélték a tervezet szerinti bírság összegét, arra hivatkozással, hogy a kormányhivatalnak nincs az aktualitáskor pontos ismerete és adata a helyi önkormányzat költségvetési helyzetéről, továbbá figyelemmel kell lenni a rendkívüli és mérlegelhető körülményekre (ezek: árvíz, természeti katasztrófa, egyéb vis-maior helyzetek).[807] A bírság mértékének minimuma a köztisztviselői illetményalap (2018-ban: 38.650 Ft.), illetve maximumát, amely ennek tízszerese. A kormányhivatal e határokon belül mérlegelési jogkörben dönt, azaz nem kell a bírságnak a minimum arányos összegének[808] kétszeresének vagy többszörösének lennie. A bírság konkrét összegéről mindig az eset összes körülményére tekintettel kell dönteni. Ezt igazolja a Zala Megyei Kormányhivatal beszámolója is, amelyből kiderül, hogy a Hivatal a 2014.ében egy alkalommal 100.000.-Ft összegű felügyeleti bírságot szabott ki, mert a jegyző több esetben nem tett eleget határidőben a kormányhivatal információkérésének. Egyébként a bírságot kiszabó határozat ellen az önkormányzat keresetet terjesztett elő, amelyet a bíróság elutasított.

A bírság kiszabásánál figyelemmel kell lenni a képviselő-testület teherbíró képességére, a mulasztás súlyára, és arra, hogy korábban került-e már sor bírság kiszabására az érintett képviselő-testülettel szemben. Ez a rendelkezés – meglátásom szerint – a bírság szabályainak egyik legproblémásabb területe. Hiszen végigolvasva az a benyomásunk lehet, hogy egy jó költségvetési helyzetben lévő önkormányzat magasabb bírságot kaphat. Továbbá szintén nem lehet a jogalkotó célja az, hogy a jogsértés elkövető önkormányzat pénzügyi állapotára és ne a jogsértés súlyára tekintettel kapjon alacsonyabb bírságot. Természetesen adható a jogalkotói szándékkal konform magyarázat is, miszerint pl. az „önhikis" önkormányzatok védelmét igyekszik szolgálni a törvény azzal, hogy a kormányhivatal mérlegelési jogkörének ilyen módon kereteket szab. Hiszen a minimum pénzbírság kiszabása egy nagyobb önkormányzat esetén nem lenne visszatartó erejű, másfelől a bírságolási maximum egy kisebb önkormányzat esetén likviditási gondokat jelenthetne. Az állítás azonban fordítva is igaz. A 38.650 Ft. megfizetése egy kistelepülési önkormányzatot is nehéz helyzetbe hozhat, míg – akár a többször is kiszabott - 386.500 Ft. egy jól gazdálkodó önkormányzatnak nem jelent megterhelést.

A törvény a polgármesternek lehetőséget biztosít arra, hogy méltányossági kérelmet terjesszen elő, amelynek alapján a kormányhivatal jogosult a bírságot annak legkisebb összegéig mérsékelni. A kormányhivatal a bírság mértékének meghatározásához hasonlóan itt is mérlegelési jogkörben dönt az összeghatár leszállításáról. Míg azonban az előző esetben

[807] http://www.parlament.hu/irom39/04864/04864-0027.pdf
[808] Vö. Balogh Gábor – Szögi Ágnes: i.m. 68.o.

kötik bizonyos szempontok, addig a méltányosság gyakorlásánál a törvény nem határoz meg semmiféle értékelési alapot. Ez pedig táptalajt adhat a kormányhivatali önkényes joggyakorlásnak is.[809] Bár sem az Mötv., sem a Vhr. nem szól róla, véleményem szerint a méltányossági kérelemben mindenképpen utalni kell arra körülményre, hogy

A kormányhivatal a bírságot az eljárás során többször, vagy ugyanazon kötelezettség ismételt megszegése esetén – ha ez más törvényességi felügyeleti eszköz alkalmazását nem indokolja, törvényességi felhívás kibocsátása nélkül - újra kiszabhatja, kivéve, ha az érintett a bírságot megállapító döntést közigazgatási perben megtámadta[810] a döntés közlésétől számított 15 napon belül a közigazgatási és munkaügyi bíróságnál. Az Mötv. tehát megnyitja a közigazgatási bírói utat (mint jogorvoslati lehetőséget) az önkormányzat, illetve a társulás számára. Ez helyeselhető, mivel a pénzfizetési kötelezettség miatt nem vonhat ki a további törvényességi kontroll alól a bírságolás.[811] Veszprém megyében 2012-ben egy érintett önkormányzat kérte a törvényességi felügyeleti bírságot megállapító kormányhivatali határozat felülvizsgálatát. A pert a kormányhivatallal szemben kell megindítani. A bírságot megállapító döntést a bíróság a Kp. szabályai alapján nem változtathatja meg, csak megsemmisítheti, mivel mérlegelési jogkör gyakorlásán alapuló, a költségvetést érintő kifizetésre vonatkozó közigazgatási cselekményről van szó, illetve a hivatal új eljárás lefolytatására nem kötelezhető.[812] Jogalkalmazási szempontból lényeges, hogy a törvény a jogszabálysértő állapot folyamatos fenntartását is ugyanazon kötelezettség ismételt megszegésének tekinti.

Amennyiben az érintett a bírságolás tényét, vagy annak összegét nem vitatja, a megfizetésre azonban mégsem kerül sor, a kormányhivatal kezdeményezi a végrehajtást a Nemzeti Adó-és Vámhivatalnál. Erre gyakorlati példa is áll előttünk: 2013-ban egy fővárosi kerületben a jegyzőkönyvek megküldésének folyamatos, több hónapos késedelme miatt a kormányhivatal törvényességi bírságot szabott ki, ám azt a jogsértő önkormányzat nem fizette meg, így a hivatal a NAV-hoz fordult.[813]

[809] Vö. Balogh Gábor – Szögi Ágnes: i.m. 69.o.
[810] Vhr. 15.§ (4) bek.
[811] Nagy Marianna-Hoffmann István: i.m. 576.o.
[812] Mötv. 141. § (5)-(6)-(7) bek.
[813] Budapest Főváros Kormányhivatalának beszámolója a 2013. évben végzett tevékenységről. 14.o.

Álláspontom szerint – tekintettel az önkormányzatok gazdasági helyzetére – a törvényességi felügyeleti bírság az egyik legsúlyosabb a felügyeleti eszközök közül, noha kiszabása egyszerű jogkövető magatartással elkerülhető lenne.[814]

Ugyanakkor nem szabad elfelejteni azt, hogy egy olyan kormányhivatali beavatkozást biztosító eszközről van szó, amely szintén az önkormányzatok működésének törvényi keretek között tartását célozza, s amelyet egyrészt szándékos jogsértés előz meg, másrészt az érintettek bírósághoz fordulhatnak, amennyiben nem tartják megalapozottnak a kormányhivatal döntését.[815]

9.8.3. A törvényességi felügyeleti bírság összegszerűen

A felügyeleti eszköz gyakorlati tapasztalatai azt mutatják, hogy elenyésző azon alkalmak száma, amikor sor került a bírság eszközének igénybe vételére. Ennek oka részint az, hogy az érintettek általában eleget tesznek a törvényességi felhívásban foglaltaknak, részint pedig az, hogy a kormányhivatal is igyekszik elkerülni a bírság kiszabását annak érdekében, hogy ne terhelje az amúgy is nehéz anyagi körülmények között lévő önkormányzatokat, hiszen a bírság nem a törvénysértésért felelős személyt, hanem az önkormányzatot sújtja. A 2012-2017 közötti időszakban Csongrád, Komárom-Esztergom Tolna megyében nem, Baranya megyében pedig mindösszesen egyszer került sor bírság kiszabására, mert a polgármester nem intézkedett, illetve a kormányhivatal által kitűzött határidőt figyelmen kívül hagyta.

Jász-Nagykun-Szolnok megyében a közszolgáltatási kötelezettségét szerződés megkötése miatt elmulasztó önkormányzat vonatkozásában az a gyakorlat alakult ki, hogy a kormányhivatal csak akkor bírságol, ha a szerződés megkötésének hiánya emberi mulasztásra vezethető vissza.[816]

Általánosságban elmondható, hogy a felügyeleti bírság kiszabásának leggyakoribb esete a jegyzőkönyv késedelmes megküldése. Ezt támasztja alá példának okáért a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal beszámolója, ahol 2017-ben kettő, 2016-ban (ismételt bírsággal), 2015-ben több, a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal beszámolója, ahol 2017-ben egy, 2016-ban négy, 2015-ben egy, 2014-ben nem, míg 2013-ban három alkalommal került sor bírságolásra.

---

[814] Árva Zsuzsanna: A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet tapasztalatai… 22.o. Jelenleg az önkormányzatok bankokkal szembeni adósságállománya 1000 mrd Ft.-ra tehető, amely fele-fele részben oszlik meg a hitelek és a kötvények között.

[815] Balogh Gábor – Szögi Ágnes: i.m. 67.o.

[816] Beszámoló a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal 2014. évi törvényességi felügyeleti tevékenységéről.

Emellett megemlíthető, hogy pl. Tiszasüly esetében azért szabott ki bírságot a hivatal, mert a bírósági ítéletben meghatározott határidőn belül nem kötötte meg a közös önkormányzati hivatal létrehozását eredményező megállapodást

9.9. Egyéb felügyeleti eszközök

9.9.1. Költségvetési támogatás felülvizsgálata

Az Mötv. 132.§ (1) bek, g)pontja alapján: A Kormányhivatal kezdeményezheti a helyi önkormányzatnak a központi költségvetés terhére nyújtott támogatások felülvizsgálatát a kötelezően ellátandó feladatokhoz nyújtott támogatás esetében a kincstárnál, a helyi önkormányzatnak nyújtott költségvetési támogatás esetében a támogatónál.

Amennyiben a felülvizsgálat eredményeként módosul a támogatás összege, méghozzá csökken, hiszen valamilyen jogellenes cselekmény valószínűsítése okán kerül sor a felügyeleti eszköz alkalmazására, az közvetlenül kihat az önkormányzat működőképességére, negatív irányban. Éppen ezért a jogalkotó egyfelől tájékoztatási kötelezettséget ír elő a kormányhivatal számára az önkormányzat irányában, másfelől határidőt szab meg (30 nap) a megkeresett szervnek a kezdeményezésre történő válaszadásra.

9.9.2. Perindítás a sorozatos törvénysértést elkövető polgármester tisztségének megszüntetése iránt

A kormányhivatalnak a polgármesteri tisztség megszüntetése iránti munkaügyi per megindítására akkor van jogszerű lehetősége, ha a képviselő-testületnek tett azon törvényességi felhívás eredménytelen volt, amely a polgármesteri tisztség megszüntetését kérte és a képviselő-testület annak nem tett eleget.[817] [Mötv. 132.§ (1) bek, h)pont]
Ily módon e jogosítvány összekapcsolódik az Mötv. 70.§-ában foglaltakkal, vagyis a kormányhivatal eljárására a képviselő-testület által indítható perre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.

A kormányhivatal a pert a képviselő-testület illetékessége szerinti közigazgatási és munkaügyi bíróságnál indítja meg, s egyidejűleg kérheti a polgármesternek e tisztségből való felfüggesztését is. A keresetindítás a fegyelmi vétségért viselt felelősséghez képest súlyosabb törvénysértések és mulasztások következményeként alkalmazható. A fegyelmi és a bírósági eljárás ugyanakkor párhuzamosan is folyhat. Előbbinél a képviselő-testület – mint a polgármester munkáltatója - hozza meg a jogkövetkezményt tartalmazó határozatot, míg a polgármesteri működés feletti, a tisztség megszüntetését eredményező, felügyeleti típusú állami aktust a bíróság ítélete jelenti.[818]

[817] Mfv.II.10.167/2017.
[818] 5/2010. sz. KJE határozat

A per a polgármester sorozatos törvénysértő tevékenysége, mulasztása miatt indítható. Az Ötv. nem kíván meg további tényállási többlet-elemet, így vagyoni hátrányokozást sem, széleskörű mérlegelési jogot adva a bíróság számára a kereset elbírálása során. A tisztség megszüntetése, mint végső és nem ismételhető szankció csak súlyos törvénysértések vagy mulasztások esetén alkalmazható. Ilyennek tekinti a bírói gyakorlat az önkormányzatnak való (a törvénysértésen túli) anyagi, vagyoni, pénzügyi hátrány okozását. Ugyanakkor a vagyoni hátrány okozása sorozatos törvénysértés vagy mulasztás megállapítása hiányában nem eredményezheti a tisztség megszüntetését.[819]

9.9.3. A helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatásának kezdeményezése az Állami Számvevőszéknél

Mint ahogy arról korábban már szó volt az Állami Számvevőszék általános hatáskörrel végzi az önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodás ellenőrzését. A Vhr. 2.§ (3) bekezdése kimondja, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatal törvényességi felhívás kibocsátása nélkül kezdeményezheti az Állami Számvevőszéknél a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását, mellyel egyidejűleg a kezdeményezés másolatát az érintett helyi önkormányzatnak megküldi. [Mötv. 132.§ (1) bek, j)pont]. Azaz e felügyeleti eszköz igénybe vételének nem feltétele a felhívás kibocsátása. Az ÁSztv. 32.§ (6) bekezdése alapján a polgármester köteles az önkormányzatra vonatkozó jelentést a képviselő-testülettel megismertetni. Az ÁSZ ellenőrzési jogköreit, valamint az ellenőrzött szerv, esetükben az érintett képviselő-testület kötelezettségeit a 33.§ sorolja fel. Ilyen többek között az intézkedési terv összeállítása. amelynek késedelmes megküldése, vagy ennek elmaradása esetén további jogkövetkezményeket helyez kilátásba a törvény. Példának okáért az ÁSZ ellenőrzések eredményeként a következő hiányosságok kerültek felszínre az önkormányzatoknál:

- a jegyző elkészítette ugyan a Gazdasági programot, de a polgármester nem vagy nem határidőben terjesztette elő, így azt a képviselő-testület nem vagy nem a törvényben meghatározott határidőben fogadta el
- a meglévő szabályok pl. hivatali SZMSZ hiányosak voltak, nem tartalmazták a jogszabályban előírt kötelező tartalmi elemeket
- összeférhetetlenségi szabályok megsértése: pl. megbízási a díjak esetében az érvényesítést és a szakmai teljesítés igazolását ugyanazon személy végezte.[820]

[819] Uo.
[820] Ld. bővebben: Benedek Mária: Belső kontrollok és integritás az önkormányzatoknál. (2016.09.20.) http://www.kormanyhivatal.hu/download/d/dd/e0000/Dr_Benedek_Maria_KIM_eloadas.pdf

Megjegyzendő, hogy a korábbi tendenciával ellentétben az ÁSztv. egy sokkal hangsúlyosabb szerepvállalást ír elő az ÁSZ számára az önkormányzatok ellenőrzésében, amely hozzájárul az önkormányzatok belső kontrollrendszerének szabályozottságához, megfelelő működéséhez.

9.9.4. Fegyelmi eljárást kezdeményezése a helyi önkormányzat polgármestere ellen a képviselő-testületnél

A főállású polgármester foglalkoztatási jogviszonya a képviselő-testület és a polgármester között választással létrejövő, sajátos közszolgálati jogviszony. A polgármester tekintetében a képviselő-testület gyakorolja a munkáltatói jogokat.

A polgármester fegyelmi vétséget követ el, ha a tisztségéből illetve foglalkoztatási jogviszonyából eredő kötelezettségét vétkesen megszegi. polgármester ellen a fegyelmi eljárást a képviselő-testület rendeli el. A fegyelmi eljárás kezdeményezésére a képviselő-testület tagja, bizottsága, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője jogosult.[821]

[821] 2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről. 225/A.§ (1) bek., 225/E.§ (1) bek.

X. Összegző gondolatok

Kutatásaim alapján a közigazgatás törvényességének megtartására rendelt jogi instrumentumok körét szélesnek, az eszközök, az eljárások és a korrekciós mechanizmusok mennyiségét kielégítőnek találom. Mindazonáltal vannak olyan területek, ahol a törvényesség csorbát szenvedhet, mint a mérlegelési és méltányossági jogkör esetében.

A magyar közigazgatásnak nincs gazdája - állapította meg annak idején *Kilényi Géza*. Tette ezt arra hivatkozással, hogy a közigazgatás vonatkozásában a kormányzati szervek, így az Országgyűlés, illetve a Kormány többnyire a közigazgatás egy-egy szektorával szembesül, adott esetben a földhivatalok tevékenységével, az adó-, és vámügyekkel, vagy éppen a katasztrófavédelem hatósági tevékenységével. A gazda hiánya oda vezet, hogy hiányzik a „felülnézeti látásmód", amely átfogná az egész magyar közigazgatást, ezáltal nem meglepő, hogy a közigazgatás törvényességének garanciáival kapcsolatban sem nagyon lehet tetten érni a rendszerszemléletet.[822]

Ugyanakkor az elméleti vizsgálódás alapján a jelenlegi jogrendszerben egy átlátható, több helyen „fékekkel és irányjelzőkkel" kontrollált közigazgatás épült fel. Az ügyfelek, állampolgárok szempontból a közigazgatás törvényes mindaddig, amíg jogaik vagy jogos érdekeik sérelmét nem szenvednek. Ebben a pillanatban azonban a kontrollmechanizmusoknak szükségszerűen működésbe kell lépniük, a rendszernek képesnek kell lennie a törvénysértést kiküszöbölni.

A 20. század közepétől kezdődően a végrehajtó hatalom a korábbi hagyományosnak tekinthető hatáskörei (törvények végrehajtása, a jogrend és a jogbiztonság fenntartása) mellett, olyan új a közszolgáltatások nyújtásával összefüggő feladatokkal találja magát szemben, melyek hatékony elvégzéséhez nem rendelkezik megfelelő kapacitásokkal, így a magánszféra irányába fordul és egyfajta partnerség kiépítésére törekszik a közszolgáltatások nyújtása terén.[823] Ennek következményeként a magánjog és a közjog közötti határ egyre inkább elmosódik, a közigazgatási hatósági eljárásról a hangsúly a közszolgáltatások irányába terelődik. Egyet érve azzal, hogy e tendencia visszaszorítja a klasszikus jogorvoslat eljárásokat, a polgári bírói út pedig nem igazán alkalmas a végrehajtó hatalom hibáinak hatékony kiküszöbölésére, magam is úgy vélem, hogy vázolt jelenség szükségszerűen az

[822] Kilényi Géza: A közigazgatás törvényességének garancia-rendszere, A közigazgatás törvényessége - Szamel Lajos Tudományos Emlékülés, A Jövő Közigazgatásért Alapítvány, Pécs 2000. 137. o.
[823] Donald F. Kettle: The Transformation of Governance: Public Administration for the Twenty-First Century. Johns Hopkins University Press. 2002. 117. o.

ombudsmani típusú jogvédelem felértékelődéséhez vezet.[824] Az alapvető jogok biztosa tehát egyfelől olcsó, gyors és könnyen elérhető alternatívája a (polgári és közigazgatási) bírói útnak, másfelől említettek okán megfelelő eszköz a közszolgáltatók ellenőrzésére.[825]

A jogállam demokratikus helyi közigazgatása a törvényeknek alárendelt szabad önkormányzás révén valósul meg. A helyi önkormányzás a helyi közügyekben önszervező és decentralizált hatalomgyakorlást jelent. A helyi önkormányzás során a választópolgárok helyi közössége demokratikus formában és módon kifejezi, valamint saját helyi önkormányzati szervezete révén megvalósítja a helyi közakaratot.[826] Az önkormányzati rendszer kialakításakor a demokratikus működés, az önkormányzati autonómia, illetve a kormányzati túlhatalmat megakadályozó garanciák beépítésén volt a hangsúly – a történelmi hátteret megnézve ez természetszerűnek tetszik - a kialakított struktúra már ekkor magában hordozott több olyan ellentmondást (pl. az elaprózott településszerkezet és a széles feladatrendszer közötti feszültség[827]), amely később érthető módon működési zavarokhoz vezetett.

Széles körű egyetértés volt abban, hogy a reform tehát elkerülhetetlen, amelyet a meglévő értékek megőrzésével és több új elem beillesztésével kell eszközölni, megőrizve a demokratikus jogállam alapelveinek a helyi hatalomgyakorlásban is érvényesülő szabályait.[828] Az Alaptörvény a helyi önkormányzatokat továbbra is a közigazgatás integráns részének tekinti[829], ugyanakkor a helyhatóságok korábban túlságosan szabadnak ítélt mozgásterét szigorúbb keretek közé helyezi.[830]

A fokozottabb állami kontrollmechanizmus előtérbe helyezése a jogirodalomban vegyes fogadtatásra talált. Egyesek szerint az erősödő centrális kontroll nem jelenti a helyi

[824] Varga Zs. András: Ombudsman, ügyészség… 153.o.
[825] Somody Bernadette: Az országgyűlési biztosok… 81.o. Cservák Csaba az ezzel kapcsolatos nemzetközi gyakorlatra hívja fel a figyelmet. Ld. bővebben: Cservák Csaba: Az alapvető jogok biztosa nemzetközi összevetésben. Polgári Szemle 13. évf. 4-6. sz. 2017. 267.o.
[826] Verebélyi Imre: Az önkormányzati rendszer magyarázata. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1993. 17.o.
[827] Ld. erről pl. Csefkó Ferenc: A helyi önkormányzati rendszer. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs 1997. 98-104.o.
[828] T/4864. sz. törvényjavaslat a helyi önkormányzatokról. http://www.parlament.hu/irom39/04864/04864.pdf (2018. 03. 19.) 53-54. o.
[829] 55/2009. (V. 6.) AB határozat
[830] Ez a megyei önkormányzatok tekintetében talán túlságosan szigorúra sikerült. A megyék korábban is meglehetősen szerény jogalkotási hatáskörrel rendelkeztek, a fővárosi és megyei kormányhivatalok felállításával hatásköreik pedig egyre inkább szűkültek. Az állami hatáskifejtés erősödése az önkormányzati igazgatás területén a megyék vonatkozásában vált a legintenzívebbé (közszolgáltatások átszervezése, megyei listák eltörlése, vagyonuk, gazdasági társaságaik államra történő átszállása). A megyei önkormányzat jelenleg területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el. [Mötv. 21. § (1) bek.]

önkormányzatok jogállásának gyengítését[831], csupán a súlypont helyeződött át: az autonómia hangsúlyozásáról, az önkormányzatok alapvető funkcióinak kiemelésére. Míg mások a helyi önkormányzati autonómia súlyos csökkenését, az önkormányzatiság formálissá tételét látják, ami visszalépést jelent a (helyi) demokrácia korábbi szintjéhez.[832] A magam részéről úgy vélem, az a féltve őrzés, ahogyan a jogalkotó az Alaptörvény hatályba lépéséig viszonyult az önkormányzatokhoz nem vált a közigazgatás működésének javára. Hazánkban az „önállóság felfogás" többször csupán egyoldalúan az autonómiához való jogként jelent meg. Az a tényező azonban, hogy ebből fakadóan az önkormányzatoknak kötelezettségeik is lehetnek, nem volt kellőképpen hangsúlyozva. E megközelítésen a jogalkotó a szakirodalom oldaláról érkező vélemények nyomására is kétségtelenül változtatni szándékozott és változtatott. Alaptörvényi szintre emelte az önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának következményeire vonatkozó szabályozást és intézményesítette a törvényességi felügyeletet, ugyanis „fel kell(ett) adnia azt az illúziót, amely a helyi önkormányzatnak államon kívüli szerepet tulajdonított."[833] Másképpen *Magyary Zoltánt* idézve: „*Az önkormányzat nem szünteti meg a közigazgatás egységét, sőt egyöntetűségét sem. Csak az állami közigazgatásnak sajátos alakj*a."[834]

Az Alaptörvény a kormányhivatal vezetőjének felügyeleti jogköréről az általánosabb keretjellegű[835] szabályozási funkcióhoz képest részletesebben szól. Ez ugyancsak vegyes megítélésű a szakértők között. Magyarázható egyrészről csupán azzal, hogy az új eszközök bevezetése alkotmányos alapokat kívánt[836], másrészről továbbgondolva, ez is az önkormányzatok etatista felfogását erősítő szándék leképeződése.[837] Egyébiránt a keretjellegű szabályozás elfogadható, s magam is osztom e körben Ivancsics Imre nézeteit arról, hogy a Kormánynak kell meghatározni a felügyelet részletszabályait. Mindenképpen helytálló

[831] Vö. Patyi András: „Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól" in Deli Gergely – Szoboszlai-Kiss Katalin (szerk.): Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére. Universitas – Győr Nonprofit Kft. 2013. 385. o.

[832] Balázs István: Az önkormányzatokra vonatkozó… 4. o., Tilk Péter: A helyi önkormányzatok az Alaptörvényben" Új Magyar Közigazgatás 2011/6–7. 21. o., Jakab András: Miért nem működik jól a magyar jogrend és hogyan javíthatjuk meg? MTA Law Working Papers. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2018_01_Jakab.pdf (2018. 03. 26.) 14. o.

[833] Verebélyi Imre: A tanácsi önkormányzat. Budapest 1987. 175. o.

[834] Magyary Zoltán: Magyar… 1942 113. o.

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

[836] Balázs István: Gondolatok a helyi önkormányzatokról szóló T/4864. sz. törvényjavaslatról. Jogi iránytű 2011/4. 3. o., Szabó Lajos: Az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének… 469-473. o.

[837] Ugyanerre a következtetésre jut Pálné Kovács Ilona is: Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010-2013. MTA Law Working Papers https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_02_Palne_Kovacs_Ilona.pdf (2018.03. 18.) 6. o.

meghivatkozni *Csefkó Ferenc* és *Sükösd Ferenc* véleményét is, miszerint egy túlságos részletező alkotmányi szabályozás nem kereteket nyújt, hanem mozgásteret nem hagy, így pedig sérti az önkormányzati önállóságot.[838]

A törvényességi kontroll megváltozott fogalma mögött megváltozott tartalom húzódik tehát meg.[839] A kormányhivatal vezetőjének Alaptörvényen alapuló beavatkozási joga van az önkormányzat mulasztásának orvoslása érdekében. E beavatkozási lehetőség - még az önkormányzatok feletti kontroll erősítésének szándékában és bírói garanciával körbebástyázva[840] is - távolabb áll a helyi önkormányzatok által megvalósított törvénysértések megelőzését szolgáló korszerű felügyeleti módszerektől (pl. konzultáció, felhívás). Az állami felügyeletnek ugyanis elsődleges célja – hívja fel a figyelmet *Ivancsics Imre* és *Fábián Adrián* - a törvényes önkormányzati működés biztosítása. Az állami szerveknek elő kell segíteniük az önkormányzatok feladatainak az ellátását, miközben arra törekszenek, hogy érvényre juttassák a közigazgatás törvényességének alkotmányos alapelvét is. E megközelítésben pedig a *Tamás András* által kifejtett bizalmi viszony, amelynek alapvetően kellene jellemezni a központi és önkormányzati szervek közötti kapcsolatot, még inkább felértékelődik. A jogalkotó az Alaptörvény megalkotáskor a törvényességi ellenőrzés-felügyelet dilemmájával kapcsolatosan úgy foglalt tehát állást, hogy a törvénysértés haladéktalan orvoslásához fűződő érdek megelőzi az önkormányzati autonómia védelméhez fűződő érdeket.

Ami az európai önkormányzati rendszereket illeti, azok nagyjából-egészében tükrözik a Charta törvényességi felügyeletre vonatkozó rendelkezéseit, amelyek nagyban hozzájárultak az ellenőrzési-felügyeleti rendszerek egységesebbé válásához.[841]

Az európai államokban a helyi önkormányzatok aktusai és működése feletti állami kontroll az európai országok többségében elsősorban törvényességi szempontú vizsgálatot jelent, differencia csak annak intenzitásában mutatkozik az ellenőrző/felügyelő hatóságok eltérő hatáskörei miatt. Bár a célszerűségi szempontú felülvizsgálat Európában erőteljesen

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

[839] Balogh Zsolt: Önkormányzati jogvédelem. Fundamentum 2012/1. 16. o., Szente Zoltán: Sarkalatos átalakulások. MTA Law Working Papers. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_29_Szente.pdf (2018. 03. 18.) 7. o.

[840] Balogh Zsolt: uo. 17. o.

[841] Vö. 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. 10.o.

visszaszorult, Belgiumban, Németországban, Ausztriában, Lengyelországban és Szlovéniában mégis jelen van az aktusok meghatározott körére tekintettel.

Az is elmondható, hogy néhány kivételtől eltekintve a törvényességi ellenőrzés mindig utólagos kontrollt jelent, azaz a vizsgált aktus hatályba lépése és végrehajtása nem függ a kontrolláló szerv törvényességi szempontú döntésének a meghozatalától. A helyi önkormányzat döntései az ellenőrző szervekhez való megküldéssel, a helyben szokásos módon történő kihirdetéssel egyúttal végrehajthatóvá is válnak.

Jellemzően az 1990-es évektől kezdődően lejátszódó reformfolyamatoknak köszönhetően a vizsgált európai államokban a közigazgatási gyámkodás-tutelle intézményét szinte mindenhol felváltotta egy lazább kontrollrendszer, hol csupán ellenőrzési, hol felügyeleti eszközökkel tűzdelten. Ha górcső alá vesszük ezen államokat, akkor azt mondhatjuk, hogy a helyi önkormányzatok felett kontrollt gyakorló szervek hatáskörei viszonylag széles skálán mozognak: az inkább kezdeményező jellegű, saját hatáskörben viszonylag kevés intézkedést engedő a jogosítványoktól kezdve (Olaszország, Franciaország), az aktuspótláson keresztül (Spanyolország, Ausztria, Hollandia, Belgium, Németország, Anglia, Magyarország) a vitatott aktus bíróság általi (Spanyolország, Nénetország, Svédország, Lengyelország, Szlovákia, Szlovénia, Anglia, Észtroság, Magyarország) vagy saját hatáskörben történő megsemmisítéséig (Belgium, Luxemburg, Ausztria, Dánia). Ez utóbbi magán viseli a korábbi gyámkodó jellegű állami felügyelet jellemzőit.

Közös elem még a különböző kontrollrendszerekben, hogy mindenhol adott a jogsértő döntés harmadik személyek általi megtámadásának lehetősége is. A Charta Preambuluma is kimondja, hogy az állampolgárok közügyekben való részvételének joga egyike az Európa Tanács valamennyi tagállama által elfogadott demokratikus elveknek. Ebből következően az állampolgároknak joguk van közigazgatási kontrolleljárásokat kezdeményezni. E körben el kell különíteni egymástól azt a jogkört, hogy az egyének kezdeményezhetik a felügyeletet gyakorló szervek eljárását, illetve, hogy közvetlenül bírósághoz fordulhatnak a helyi önkormányzat őket érintő jogsértőnek vélelmezett aktusaival szemben. Ez utóbbi lehetőség mindenhol adott, hiszen a bírósághoz fordulás joga az alapjogok részét képezi, és jogállami követelményként jelenik meg. A skandináv országokban csak az állampolgárok fordulhatnak bírósághoz, míg a felügyeletet gyakorló szervnek csupán a jogellenesség kimondására van hatásköre. Más államok (Bulgária, Franciaország, Németország) egy vegyes megoldást dolgoztak ki, amelyben az állampolgárok mindkét szervhez fordulhatnak.[842]

[842] Juan Alfonso Santamaría Pastor: Le contrôle et l'audit de l'action des collectivités locales. 44.o. és Hoffmann István: A helyi önkormányzati normakontroll alakulása a tervezetek nyomán. Közjogi Szemle 2016/12. 27.o.

10.1. A törvényességi felügyeleti rendszerrel kapcsolatos megállapítások és javaslatok

1. Annak érdekében, hogy a jövőben ne kerüljön sor újra olyan jogsértő helyzet előállására, amikor nincs törvényességi felügyeletet gyakorló szerv, megfontolandó lenne **a Kormányhivatal mint a felügyeletet gyakorló szerv kiemelése az Alaptörvényből**. Ott szerepelhetne csupán annyi: a Kormány területi államigazgatási szerve, nevesítés nélkül. A konkretizációt elvégezhetné az Mötv. mint sarkalatos törvény azzal, hogy e rendelkezés módosítása egyszerű többséget igényeljen csak, amelyre az Alaptörvény 17. cikk (4) bekezdése alapján lehetőség is lenne. Itt utalok a Kp. 148.§ (1) bekezdésére, amely csupán mint „törvényességi felügyeletet ellátó szerv" utal a kormányhivatalra, annak nevesítése nélkül.
2. **Aktuspótlás**

   Az önkormányzat legfontosabb közhatalmi tevékenysége a rendeletalkotás, az önkormányzati autonómia a rendeletalkotás útján teljesedhet ki. Meglátásom szerint éppen emiatt a rendeletpótlás legnagyobb előnye, hogy lehetőséget biztosít a helyi önkormányzat passzív magatartása esetén is a törvénysértés orvoslására, méghozzá oly módon, hogy a törvényességi kontroll – bírói támogatással ugyan, de – a közigazgatás szervezetén belül marad. Ez pedig igazolja és megerősíti azon korábbi, a közigazgatás egésze törvényességének biztosításával kapcsolatban vázolt felvetésem, miszerint a belső kontrolleszközöknek kell prioritás adni a külső eszközökkel szemben.

   Ne feledkezzünk meg arról sem, hogy az Mötv. törvényességi felügyeleti bírság kiszabását engedi, ha bíróság megállapítja, hogy a helyi önkormányzat jogalkotási, határozathozatali… kötelezettségének nem tett eleget és a bíróság által tűzött határidő eredménytelenül eltelt. Többen ezt is elegendőnek tartanák, ám a pénzügyi szankcióval történő fenyegetés, vagy akár annak kiszabása önmagában nem szünteti meg a kötelező jogalkotás elmulasztásával létrejött jogellenes helyzetet. A bírságolás –jelen esetben - mint a mulasztást szankcionálandó kiegészítő felügyeleti eszköz azonban megfelelő visszatartó erő lehet az önkormányzatok számára a jövőbeli jogsértések elkövetésétől való tartózkodásra.

   A törvényességi ellenőrzéssel kapcsolatban pontosan a kontrolleszközök hiánya volt a legtöbbet hangoztatott kritikai érv, mivel a törvényességi jelzés és a képviselő-testület feloszlatásának a kezdeményezése között szinte nem maradt

cselekvési lehetőség, a mulasztásban megnyilvánuló jogsértések orvoslására pedig gyakorlatilag eszköztelen maradt a hivatal.[843] *Nagy Marianna* is felhívja a figyelmet arra, hogy a mulasztások kiküszöbölése érdekében korábban is nagy szükség lett volna e kontrolleszközre.[844]

Az aktuspótlással kapcsolatos statisztika kétféle perspektívában is olvasható. Az egyik azt mutatja, hogy egy kevésbé hatékony, nemigen alkalmazott felügyeleti eszközről van szó, míg a másik pontosan a megelőző eljárások, a Kúria mulasztást megállapító határozatainak eredményességét támasztja alá. Az a tény, hogy az Önkormányzati Tanács a vizsgált időszakban csupán három esetben hozott rendeletpótlási határozatot a felügyeleti eszköz ultima ratio jellegét erősíti.

Visszatérve az Alkotmánybíróságnak a szabályozási autonómiával összefüggő megállapításaira, annak pozitív határa abban nyilvánul meg, hogy *az Alkotmány az önkormányzatokat elsősorban a Kormánnyal és a központi közigazgatás központi szerveivel szemben részesíti védelemben. Így nincs arra mód, hogy a Kormány beavatkozzon az önkormányzatokat megillető igazgatási és szabályozási autonómia gyakorlásába*[845] *Ez alapján minősítette a testület alkotmányellenesnek a jogalkotásról szóló törvény (1987. évi XI. tv.) azon rendelkezését, miszerint Kormányrendelet is részletszabályozást állapíthat meg az önkormányzatok számára.*" Ebből következően a bírói garancia alapvető jelentőségű, mert, ha rendeletalkotásra nem adhat felhatalmazást az önkormányzatoknak a Kormány, akkor hogyan kötelezhetné őket rendeletalkotásra. Úgy vélem, a rendeletpótlás intézménye mint megfelelő bírói garanciákkal és a rendelet jogforrási hierarchiában elfoglalt helyének tisztázásával nem tekinthető kivételes hatáskörelvonásnak[846] és mindaddig, amíg konkrét utasítást nem tartalmaz, az irányítás felé történő elmozdulásnak sem.

Nem osztom tehát azt az álláspontot, amely az aktuspótlást az önkormányzati autonómiába történő szükségtelen beavatkozásnak tekinti.[847] Beavatkozás ugyan, de megelőzi két bírósági eljárás is, amelyre az önkormányzat reagálhat, elkerülve ezzel a pótlás elrendelését.[848] Ismételten hangsúlyozni szükséges, hogy az önkormányzati autonómia nem terjed(het) ki a jogszabályokkal ellentétes magatartásra és

[843] Árva Zsuzsanna: A törvényességi ellenőrzés és felügyelet egyes elméleti kérdései… 19.o.
[844] Vö. Nagy Marianna: A helyi-területi…uo.
[845] 77/1995. (XII. 21.) AB határozat és 1/2001. (I. 17.) AB
[846] Balázs István ettől eltérő álláspontot fogalmaz meg, bár hangsúlyozza, hogy a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája megengedően fogalmaz a törvényi kivétel tekintetében, tehát ezt nem szegi meg a magyar szabályozás. Ld. Balázs István: Az önkormányzatokra vonatkozó… 10.o.
[847] Varga Ádám: i.m. 35.o.
[848] Balogh Zsolt: Önkormányzati jogvédelem… 18.o.

mindenképpen szétfeszíti a törvényi keretek közötti mozgásteret, ha az önkormányzat nem tesz eleget a törvényen alapuló jogalkotási (határozathozatali és feladat-ellátási) kötelezettségének, amely a törvényesség és a jogbiztonság, végső soron pedig a jogállamiság elvének sérelmét okozza.

3. A törvényességi felhívás eredménytelenségét követő mérlegelési jogkör

A törvényességi felhívás eredménytelensége esetén a felügyeletet gyakorló szerv mérlegelhet, abban a tekintetben, hogy bírósághoz (Kúria, Alkotmánybíróság) fordul-e vagy sem. Bár a Vhr. kimondja, hogy a kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eszközök alkalmazását addig folytatja, ameddig a jogszabálysértés nem kerül megszüntetésre, mégis a törvényességi felhívások és a bírósági indítványok arányából arra is következtethetünk, hogy nem minden jogsértő döntés kerül bírósági szakba, így megfontolandó lenne, ha a bírósághoz fordulás kötelezettségét eklatáns módon kifejezésre juttatná a szabályozás.

4. Irányítás, felügyelet, ellenőrzés

Az irányítás és a felügyelet viszonyának meghatározása nemcsak a magyar, hanem a nemzetközi jogtudományban is gyakran ad táptalajt a különböző elméleti vitáknak. Az irányítás és felügyelet jogi eszközeit felsorolja ugyan a Státusztv., de a 2006. évi LVII. törvényhez hasonlóan nem sikerül feloldania a fogalmak tartalmi hiányosságait, hiszen e rendelkezés csak az államigazgatási szervekre és nem a közigazgatás egészére irányul. Márpedig az önkormányzatok is a közigazgatás részei, minthogy ilyenek, a kormányzati irányítás rájuk is kiterjed, éppen ezért az irányítási-felügyeleti jogosultságok az önkormányzatok vonatkozásában is értelmezhetőek kell, legyenek.[849] Így elképzelhetőnek tartaom egy, az önkormányzati rendszerre vonatkozó fogalomrendszer kidolgozását.

Az Alkotmánybíróság több határozatában is rámutatott: azzal, hogy az Alkotmány (Alaptörvény) szabályozza a helyi önkormányzatok jogállását, az önkormányzati autonómiát alkotmányos védelemben részesíti, a helyi önkormányzatokat kiemelte az államigazgatás hierarchikus szervezetrendszeréből, elválasztotta azokat az államigazgatás szervezetétől, kizárja, hogy a Kormány az

[849] Vö. Lőrincz Lajos (Szerk.): Közigazgatási jog. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2007. 91. és 111. o.

államigazgatási rendszer irányításában megillető hatásköreit az önkormányzatok irányába gyakorolja.[850]

Az az kijelentés, miszerint az önkormányzat – állam kapcsolatában a törvényességi kontroll kapcsán az elnevezés nem, csupán a tartalom a lényeges így ebben a formában nem igaz. Némi tartalmi korrekciót követően azonban elfogadható: a törvényességi kontroll kapcsán az elnevezés és a tartalom közötti egybeesés a lényeges. A felügyelet az ellenőrzéshez képest erősebb mértékű befolyást, több jogi eszközt és bizonyos mértékben hatáskörváltozást is jelent. Így tehát hiába munkálta ki a közigazgatás-tudomány és a közigazgatási jogtudomány az egész közigazgatási rendszerre érvényes alapvető rendezőelveket a felügyelet tartalma tekintetében, ha a jogi szabályozásban a fogalom és jelentéstartalma között diszkrepancia feszül.

A jogalkotónak következetesnek kellene lennie a terminus technicusok használatakor az egységes, mindenki számára adekvát reguláció kialakítása érdekében. Hangsúlyozandó, hogy – sajnálatos módon - az Alaptörvény indokolása is szinonimaként kezeli az ellenőrzés és felügyelet fogalmakat, amikor kimondja, hogy „… a fővárosi, megyei kormányhivatalok a hagyományos törvényességi felügyelet mellett, az önkormányzati rendeletek törvényességét is ellenőrzik.” Főként arra tekintettel problémás ez, hogy az Alaptörvény egy nemzetközi összevetésben is új megoldást nevesít: a kormányhivatal vezetőjének aktuspótlási jogát. Márpedig az ellenőrzési jogosítványok nem teszik lehetővé a monitoringozó szerv ilyen irányú beavatkozását az ellenőrzött viszonyaiba.

Nem véletlenül használtuk korábban a „főszabály” kifejezést az Mötv. törvényességi felügyeleti rendszerével kapcsolatosan, ugyanis álláspontom szerint a jogalkotó által meghatározott törvényességi felügyeleti eszközök néhány esetben megközelítik az államigazgatási hierarchiában érvényesülő irányítás tartalmát. Bár igaz, hogy a rendszerváltozást követően az önkormányzati modell kiépítése gyors ütemben történt – figyelembe véve a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának előírásait is – mégis egyes elemei (így a törvényességi ellenőrzés rendszere is), nem vagy nem megfelelően kerültek kialakításra.

Kiss László az Ötv. által meghonosított törvényességi ellenőrzés eszközeit vizsgálva írta, hogy az túllép a hagyományos ellenőrzés keretein és afféle „szemérmes

[850] 55/1994. (XI. 10.) AB határozat, 77/1995. (XII. 21.) AB határozat

felügyeletként" funkcionál.[851] Ez a megállapítás *mutatis mutandis* az Mötv. kontrollrendszerét áttekintve is igaz lehet, illetve analógiaként alkalmazható. Annak ellenére, hogy a Kormány és az önkormányzatok között nincs alá-fölérendeltségi viszony[852], a jogalkotó mintha szigorúbban szabályozná ezt a fajta felügyeleti viszonyt. A szabályozás a közigazgatási szervezeti működés nagy hármasa (irányít, felügyel és ellenőriz) körül forgott az Ötv. idejében, s forog ma is. Ezen belül is a körül, hogy ki irányít és irányít-e egyáltalán valaki a helyi önkormányzatok esetében? Az Alkotmányos szabályozás erőssége (erősítése) nemcsak azt jelenti, hogy az Országgyűlés irányítja őket törvénnyel és határozatokkal, hanem sokszor azt is, hogy még az Országgyűlés sem irányíthatja őket, ő is legfeljebb a felügyelet rendszerének a része — legalábbis az önkormányzat normál működése esetében.[853]

Ha a helyi önkormányzat törvényes működésének biztosítása érdekében törvényességi kérdések megtárgyalása indokolt, akkor a kormányhivatal kezdeményezi a polgármesternél a képviselő-testület összehívását. Amennyiben e kezdeményezésnek a polgármester a megadott határidőn belül nem tesz eleget, úgy a képviselő-testület, illetve a társulási tanács ülését a kormányhivatal hívja össze. Az ülés összehívása során a kormányhivatal eltérhet a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában meghatározott szabályoktól. Vajon az a lehetőség, hogy a kormányhivatal eltérhet az érintett önkormányzat SzMSz-ében foglaltaktól – immanens módon – nem hordozza-e magában az eshetőséget is, hogy az eltérés következtében akár teljesen meg is változhatnak a szabályzatnak az ülés menetére vonatkozó rendelkezései? Ennek következtében pedig a kormányhivatal már-már meghatározó mértékű befolyást gyakorolhat a felügyelt önkormányzatra.

De említhető akár a határozathozatali kötelezettség mulasztásának pótlása, ahol kettős szankciót alkalmazhat a kormányhivatal, mivel bírságot is kiszabhat és egyúttal a közigazgatási és munkaügyi bíróság döntését követően határozatot is hoz(hat) az önkormányzat helyett. Márpedig ez a jogkör ahogyan *Kaltenbach Jenő* írja: „…míg az irányítás egy abszolút mindenre kiterjedő függőséget jelent, …addig a felügyelet csak a függőség fő pontjait meghatározó viszony és … a felügyelt szerv belső

[851] Kiss László: Az irányítás és a felügyelet időszerű kérdései a közigazgatásban. In. Fogarasi József (Szerk.): Az irányítás és a felügyelet közigazgatási dilemmái. Unió Kiadó, Budapest, 1994. 64. o.
[852]Megjegyzem, hogy a jogirodalmi álláspontok közelednek abban a tekintetben, hogy a törvényességi felügyelet alapvetően a hierarchián kívüli felügyelet jellemzője.
[853] Patyi András: Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól. In. Deli Gergely-Szoboszlai-Kiss Katalin (Szerk.): Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére. Universitas-Nonprofit Kft. Győr 2013. 382. o.

szféráját, annak önálló mozgásterét nem érinti."[854] Tehát nem funkcionál-e bizonyos aspektusok tekintetében a jelenlegi felügyeleti rendszer amolyan „szemérmes irányításként"?

Az önkormányzatok, szervezeti, gazdasági, feladat-és hatásköri autonómiájuk ellenére is részei az államszervezetnek, nem élveznek területenkívüliséget, kötelező érvényűek rájuk nézve a jogszabályok, s el kell viselniük a törvényességi kontrollt végző szervek jelenlétét is.[855] E nagyfokú önállóság keretek közé szorítására valóban megoldást adhat a törvényességi ellenőrzést felváltó törvényességi felügyelet intézménye, utalva a kormányhivatal e területen megjelenő többletjogosítványaira, akkor, ha nem jár hatáskörelvonással és a decentralizáció letéteményeseiként aposztrofálható önkormányzatok autonómiájába való nagyfokú beavatkozással. Egyszóval mindaddig, amíg az egyes felügyeleti eszközök alkalmazása nem tartalmaz konkrét utasítást az önkormányzat belső viszonyaira vonatkozóan.

Ha elemezzük a helyi önkormányzatok feletti kontroll nyugat-európai megoldásait, amelyek jellemzően a decentralizált helyi entitásoknak jóval nagyobb autonómiát biztosítanak, akkor azt kell látnunk, hogy ezzel pontosan ellentétes folyamat megy végbe Magyarországon. Hazánkban ugyanis inkább a centralizáció irányába történő törekvés tapasztalható a jogalkotó részéről, míg például Franciaországban az 1982-es decentralizációs törvény hatályba lépése gyakorlatilag megszüntette a prefektus felügyeleti jogát az önkormányzatok tekintetében, így aki – ha megvizsgáljuk az általa gyakorolt feladat-és hatásköröket - inkább ellenőrzési jogot gyakorol.

Az e pontban kifejtettek összegzéseként ismételten *Szamel Lajos*t idézem: „a felügyelet organikus része az irányításnak, s az irányító tevékenységbe akkor is beletartozik, ha valamely jogszabály külön említést nem tesz róla." Ugyanakkor – és itt jutunk el ahhoz az alaptézishez, amelynek a jogalkotó talán kevesebb figyelmet szentelt a törvényességi felügyelet eszközeinek újraszabályozása során - ez a reláció fordítva nem áll: ha egy szerv felügyeleti jogkört kap, az az irányítási jogosítványokat nem öleli fel, mert a rész az egészet nem helyettesíti.[856]

[854] Ficzere Lajos (Szerk.): Magyar Közigazgatási Jog… 234. o.
[855] Kilényi Géza: A közigazgatás törvényességének garancia-rendszere… 146. o.
[856] Berényi - Martonyi - Szamel: i. m. 498. o.

5. Az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlatásának kezdeményezése

E felügyeleti eszköz vonatkozásában három problematikát is érzékelek.

Egyrészt – csakúgy, mint az alaptörvény-ellenesnek vélt rendelet esetén- a miniszternek és a Kormánynak adott mérlegelési jogkört nem tartom összeegyeztethetőnek a hatalommegosztás és az alkotmányosság elvével, mivel abban a kérdésben, hogy alaptörvény-ellenesen működik-e egy képviselő-testület nem prejudikálhat államigazgatási szerv. Meglátásom szerint tehát az előzetes véleményezésnek csak formai kérdésekre kellene kiterjedni, továbbá az Alkotmánybíróság véleményező határozatának kötelező jelleggel kellene bírnia.

Másrészt a feloszlatási hatáskört az Országgyűlés helyett a Közigazgatási Felsőbírósághoz kellene telepíteni, olyképpen, hogy a kormányhivatal vezetőjének javaslatára az AB kötelező érvényű állásfoglalásának (és nem véleményének) beszerzését követően a bíróság döntsön a feloszlatásról. Az önkormányzati jogvédelem szempontjából ebben látom a garanciát a fellebbezési jog okán, továbbá véleményem szerint a feloszlatást nem lehet politikai kérdésként kezelni.

Harmadrészt a törvényességi felügyelet nem csupán a képviselő-testület, hanem a társulási tanács működésére is kiterjed. Hiányolom viszont a szabályozás következetességét abban a tekintetben, hogy nem biztosít olyan jogkört a kormányhivatal vezetője számára, amit az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület esetén megtesz. Éppen ezért szükségesnek tartom a kormányhivatal vezetőjének megadni azt a jogot, hogy vagy maga kezdeményezze a tanácsnál a tagok általi megszüntetést vagy a bíróságnál kezdeményezhesse a megszűnés kimondását, amennyiben a társulás ténylegesen nem működik.

6. Önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangja felülvizsgálatának kezdeményezése

A jogalkotó által intézményesített kétlépcsős eljárási rend (miniszter, Kormány) akadályozza e felügyeleti eszköz érvényesülését, ugyanis az anélkül lezárulhat, hogy a hogy a jogszabály alkotmánynak való megfeleléséről az erre hatáskörrel bíró szerv döntött volna.

Ennek elkerülése érdekében indokoltnak tartom az AB-nál utólagos normakontrollt kezdeményezők körének bővítését a kormányhivatal vezetőjével, így

nélkülözhető e hosszadalmas és a törvényesség biztosítása szempontjából kockázatos folyamat.

7. A közmeghallgatás intézményének elmaradása

A képviselő-testült ülésének összehívása kapcsán utalok egy súlyos jogszabályi hiátusra, nevezetesen a közmeghallgatás elmaradásának orvoslására, mivel ez a helyi közügyekben való tényleges részvétel egyik közvetlen formája, mitől itt a felszólalás is alanyi jog.

Tehát e jogintézmény közvetlen csatornát biztosít a helyi közösség számára a helyi hatalomgyakorlás befolyásolására, a feladat-és hatáskörök meghatározására. Meglátásom szerint, ha a képviselő-testület nem tart a törvényi előírásoknak megfelelően évente legalább egy alkalommal közmeghallgatást, úgy nemcsak az objektív, hanem a szubjektív jogvédelem is sérül, miként a helyi választópolgárok nem tudják gyakorolni a helyi közügyek intézéséhez fűződő jogaikat. Továbbá e konzultációs mechanizmus, amennyiben céljának megfelelően működik, nagyban hozzájárulhat a helyi önkormányzat és a települési lakosság közötti sorsközösség és bizalom erősítéséhez.

A jogalkotó ennek ellenére adós maradt egy olyan felügyeleti eszközzel, amely szavatolná eme alapvető jogintézmény elmaradásának szankcionálását. Indokolt lenne megadni a kormányhivatal számára – a testületi ülés mintájára – az összehívás jogát, hiszen a törvényességi felügyelet kiterjed a működés jogszerűségének ellenőrzésére is.

8. A jogsértő önkormányzati rendelet végrehajtásának felfüggesztése

A szakirodalomban fellelhető vélemények[857] többsége már a törvényességi ellenőrzés kapcsán is komoly hiányosságként rótta fel azt, hogy a jogsértőnek vélt önkormányzati rendelet végrehajtása felfüggesztésének jogával nem bír a kormányhivatal vezetője. Ezt ugyan a bíróságtól lehet kérni, de véleményem szerint nem elég hatékony annak az eszközrendszere, hogy a gyorsan teljesedébe menő, de súlyosan törvénysértő határozatok ellen hatékonyan fellépjen a felügyelet. Ennek eszköze a közvetlen felfüggesztés lehetőségének megteremtése lehetett volna, de nem került be a törvénybe.

[857] Ld. jelen értekezés VII. fejezetét.

9. Feladat-ellátási kötelezettség elmulasztása

El tudnék képzelni esetleg egy olyan megoldást, ha az érintett a felhívásra nem reagál és a bírságolás sem tölti be a funkcióját, még a bírósághoz fordulás előtt, a kormányhivatal megkereshetne másik azonos feltételeket biztosítani tudó önkormányzatot. Így még az önkormányzati rendszerben meg lehet oldani a feladatellátást. Sőt akár a kötelező társulás elve is megoldást jelenthetne e téren. Azaz, amennyiben egy önkormányzat valamely hatáskört nem képes vagy nem akar gyakorolni, úgy a társulás kötelezővé tételével elkerülhetővé válik, hogy az érintett polgár közszolgáltatásokhoz való joga sérüljön.[858]

Álláspontom szerint az Mötv. előírhatná erre az esetre is a közszolgáltatás társulásban történő biztosításának kötelezettségét, amelynek elmaradása esetére a kormányhivatal felügyeleti jogkörben intézkedhetne a társulás létrehozásáról.

10. A francia és a magyar felügyeleti rendszer

A magyar és a francia felügyeleti-ellenőrzési mechanizmusban közös az a szemlélet, amely inkább a segítő, támogató eszközök, az ellenőrzési eljárás megkezdése előtti szakmai tanácsadó és segítségnyújtó tevékenység a prefektus illetve kormányhivatal és az érintett közötti extrajudiciális csatornák előtérbe helyezését preferálja. A döntés végrehajtásának felfüggesztését mindkét kontrollszervnek külön kell kérnie a bíróságtól.

Ami a képviselő-testület feloszlatásának jogát illeti, a francia és a magyar egyaránt modell jogbizonytalansági kockázatot rejt, mivel a törvény nem szól kifejezetten azon esetekről, amikor a Minisztertanács feloszlathat egy helyi önkormányzatot, a magyar kormánymegbízotti felügyelet pedig az AB elvi véleményére és a Kormány, illetve az Országgyűlés mérlegelési jogkörére támaszkodik.

A francia École Nationale d'Administration-ban biztosított képzéshez hasonlóan, Magyarországon is megkezdődött a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen a közszolgálati tisztviselők képzése, mindazonáltal meglátásom szerint nagyobb hangsúlyt lehetne fektetni, akár külön részképzésként a törvényességi felügyeleti rendszerre, mind az önkormányzati, mind a kormányhivatali tisztviselők vonatkozásában.

[858] Vö. Zongor Gábor: Húsz év után, változások előtt. Kákai László (Szerk.): 20évesek az önkormányzatok. Születésnap, vagy halotti tor? Pécs 2010. 153.o.

A francia rendszerben a prefektus rendelettel kimondhatja a társulás (településszövetség) megszűnését, a tagok kezdeményezésére, valamint a tagokkal egyetértésben, ha a társulás (településszövetség) két éve nem működik. Indokoltnak tartom megadni ezt a jogot a kormánymegbízottnak is.

Összességében úgy vélem, hogy a jelenleg hatályos francia rendszerhez kevésbé, inkább a tutela jellegű kontroll egyes elemeihez hasonló a magyar önkormányzati felügyelet.

11. Egyéb javaslatok

a) A határidő-hosszabbítás formai követelményének meghatározása a Vhr.-ben, közelebbről, hogy azt törvényességi felhívás formájában kellene engedélyezni.

b) A jegyzőkönyv-kivonat fogalmának, tartalmi és formai elemeinek a meghatározása, ugyanis e kifejezést csak a Vhr. említi (egyszer), az Mötv. nem ismeri, ez pedig eltérő gyakorlathoz vezethet az egyes kormányhivatalok között.

c) Szükséges lenne az önkormányzati rendelettár hatályosítása, a Kúria által megsemmisített rendelkezések pontos átvezetése. Ez a törvényességi felügyeleti munkát is megkönnyítené, mert az önkormányzatok is elkerülnék azokat a megoldásokat, hogy korábban alkotmánybíróság által megsemmisített szöveget az önkormányzat újraalkosson.

d) Átgondolásra érdemes a törvényességi felügyeleti bírság kiszabása feltételrendszerének átalakítása.

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

A felügyeleti tevékenység elemzése alapján megállapítható, hogy az önkormányzatok, a képviselő-testületek és szerveik működésének jogszerűsége javuló tendenciát tükröz. A korábbi évek felügyeleti tevékenysége, intézkedései pozitív hatást gyakoroltak az önkormányzatok működésére. Az olyan felügyeleti eszközök bevezetésével, mint az

aktuspótlás és a felügyeleti bírság Magyarország azon európai államokhoz csatlakozik, amelyek szigorúbban ellenőrzik önkormányzataikat.

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

Mindazonáltal tartok attól, hogy a helyi önkormányzati közigazgatás egyre kevésbé tényező az állami, társadalmi megítélésben. *Szamel Lajos* szavai talán ma is helytállónak tekinthetők: *„Az önkormányzatok a polgári demokráciának egyik, pusztán a formájával is hatékony biztosítéka. A jogi szabályozás és a gyakorlat azonban rendszerint felügyeletnek nevezi azt a funkciót, amely valójában már döntően irányítás, s nemcsak a zavaró jelenségek észlelése és azok kiküszöbölése végett kifejtett beavatkozás a „felügyelt" szerv életébe. Márpedig – egyéb tényezők együtthatásával – könnyen vezethet az önkormányzatok tartalom nélküli üres formákká alakításához. Ekként pedig könnyen a központi kormányzat „demokratikus függelékévé" torzíthatók, elég, ha a két világháború közötti „önkormányzati rendszer" emlékét felidézzük.*[859]

[859] Vö. Szamel Lajos: Az államigazgatás vezetésének… 183.o.

Felhasznált irodalom jegyzéke

A Magyar Kommunista Párt és a Szociáldemokrata Párt Egyesülési Kongresszusának jegyzőkönyve. Budapest 1948

A tanácstörvény magyarázata. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest 1976

Allemand, Roselyne: Les modalités du contrôle administratif des actes locaux dans six États de l'Union Européenne. Revue Francaise de Droit Administratif. mars-avril/2008.

Alméras, Charles: Odilon Barrillot, avocat et homme politique. (1791-1873), Paris 1951

Arisztotelész: Politika.

Armao, Gaetano: The Role of the Prefect in the Italian Legal System. IALS Student Law Review Vol. 1. Issue 2. 2014.

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.

Árva Zsuzsanna-Balázs István-Balla Zsuzsanna-Barta Attila-Veszprémi Bernadett: Helyi önkormányzatok. Egyetemi tankönyv. Debrecen 2014

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

Az Állami Számvevőszék Elnökének észrevételei az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozási elvekről. Budapest, 2010. szeptember 30.

Balázs István: A magyar közigazgatás és a törvényesség. In: Csefkó Ferenc (Szerk.): A közigazgatás törvényessége. Szamel Lajos Tudományos Emlékülés. Pécs, 2000.

Balázs István: A magyar közigazgatás és a törvényesség. In: Csefkó Ferenc (Szerk.): A közigazgatás törvényessége. Szamel Lajos Tudományos Emlékülés. Pécs, 2000.

Balázs István: A magyar közigazgatás és a törvényesség. In: Csefkó Ferenc (Szerk.): Szamel Lajos Tudományos Emlékülés. Pécs 2000.

Balázs István: A területi államigazgatási szervek reformjáról. In: Fogarasi József (Szerk.): A közigazgatás és ellenőrzése. UNIÓ Kiadó, Budapest 1995.

Balázs István: Balázs István: A francia helyi önkormányzati rendszer átalakulása napjainkban. Állam- és Jogtudomány. LVII. évfolyam 6. szám 2016.

Balogh Gábor-Szögi Ágnes: A helyi önkormányzatok törvényességi szempontú vizsgálatának múltja, jelene és jövője – 20 év után ismét törvényességi felügyelet (I. rész). Kodifikáció és Közigazgatás. 2012/1.

Balogh Zoltánné: Lehet-e büntetni a törvénytisztelő önkormányzatot? A kormányhivatalok új eszközei. Jegyző és Közigazgatás 2012/2. sz.
Balogh Zsolt: Önkormányzati jogvédelem. Fundamentum 2012/1.
Barta Attila: Fővárosi, megyei kormányhivatalok a területi államigazgatás rendszerében. In. Fazekas Marianna (Szerk.): Új generáció a közigazgatástudományok művelésében. Posztdoktori konferencia tanulmánykötet. ELTE ÁJK 2013
Bednay Dezső: A modern állam és jogtörténet alapjai. Budapest 2009
Bekényi József: Megújult a magyar önkormányzati rendszer. Jegyző és Közigazgatás 2012. 1. sz.
Benjamin Constant: Az alkotmányos politika tana. (Fordította: Perlaky Sándor.) Pest, 1862.
Bércesi Ferenc – Ivancsics Imre: Önálló ellenőrzési fajták a közigazgatásban. PTE ÁJK, Pécs 2001
Bércesi Ferenc: A törvényességi ellenőrzés hiányának hatásai. In. Fábián Adrián (Szerk.): A jegyző helye és szerepe a magyar közigazgatásban. A ”Jövő Közigazgatásáért” Alapítvány. Kódex Nyomda, Pécs 2010
Bércesi Ferenc: A törvényességi ellenőrzés hiányának hatásai. In. Fábián Adrián (Szerk.): A jegyző helye és szerepe a magyar közigazgatásban. A ”Jövő Közigazgatásáért” Alapítvány. Kódex Nyomda, Pécs 2010
Bércesi Ferenc: A törvényességi ellenőrzés hiányának hatásai. In: Fábián Adrián (szerk.): A jegyző helye és szerepe a magyar közigazgatásban. A „Jövő Közigazgatásáért” Alapítvány, Pécs 2010.
Berényi Sándor – Martonyi János – Szamel Lajos: Magyar államigazgatási jog. Általános Rész. Budapest 1978.
Berényi Sándor: A közigazgatás fogalma és sajátosságai. In. Ficzere Lajos (szerk.): Magyar közigazgatási jog. Általános rész. Osiris Kiadó, Budapest 1999
Bibó István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. (Akadémiai székfoglaló 1947. január 13-án). In. Bibó István összegyűjtött írásai 1. Kalligram, 2016
Bibó István: Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. In. Bibó István összegyűjtött írásai 1. Kalligram, 2016
Bihari Ottó: Összehasonlító alkotmányjog. Budapest 1967
Bodin, Jean: Az államról. Budapest 1987
Branquart, Christelle: Contrôle de légalité: un réel renouveau? In: AJDA 2011
Bricault, Jean-Michel : L’impact de la RGPP sur le contrôle de légalité. Revue française d’administration publique. n°136. 4/2010.

Brisson, Jean-Francois: Le contrôle de légalité dans la loi du 13 août 2004 – À la recherche des illusions perdues. In: AJDA 2005

Chandler, Ralph C., Enslen, Richard A., Renstorm, Peter G.: The constitutional law dictionary. Vol.1.: Individual rights. ABC-Clio. Santa Barbara 1985

Chauvin, Francis: La nouvelle administration régionale de l'État. In: AJDA n° 15/2010.

Concha Győző: Politika. I. kötet: Alkotmánytan. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata. Budapest 1907

Csefkó Ferenc (Szerk.): Önkormányzati iránytű. Új Historica Kiadó, Villány 2000.

Csefkó Ferenc: A helyi önkormányzati rendszer. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 1997.

Csefkó Ferenc: Az álmodozások kora-20 éves a magyar önkormányzati rendszer. In. Fábián Adrián (Szerk.): 20 éves a magyar önkormányzati rendszer. A „Jövő Közigazgatásáért" Alapítvány. Pécs 2011.

Csefkó Ferenc-Sükösd Ferenc: Az önkormányzatok alkotmányi szabályozásáról. In. Ádám Antal-Kiss László (Szerk.): Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban. Budapest 1991.

Cservák Csaba: A hatalmi ágak megosztásának XXI. századi kérdései az Alaptörvényt követően. Pro Futuro 2015. 2. sz.

Cservák Csaba: Az alapvető jogok biztosa nemzetközi összevetésben. Polgári Szemle 13. évf. 4-6. sz. 2017.

Csink Lóránt: Mozaikok a hatalommegosztáshoz. Pázmány Press. Budapest 2014.

Csizmadia Andor: A helyi tanácsok jogszabály-alkotási hatásköre. Állam és Igazgatás. 1954/10.-11. sz.

Csizmadia Andor: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig. Akadémiai kiadó, Budapest, 1976.

Csonka Ernő: A területi államigazgatás új vonalai. Új Magyar Közigazgatás. 8. évf. 3. sz.

Darák Péter-Patyi András: A normakontroll hatáskörök megosztása az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróság között. Alkotmánybírósági Szemle 2010/2.

Debbasch, Charles – Colin, Frédéric: Droit administratif. Économica. Paris 2011.

Debbasch, Charles – Colin, Frédéric: Droit administratif. Économica. Paris 2010.

Debbasch, Charles : Institutions et droits administratifs. Tome 1 Les structures administratives. 1999.

Deffigier, Clotilde – Will-Muller, Evelyn: Allemagne. Études sur les fonctions publiques locales en Europe.

Demeter András: Prognózis a törvényességi felügyelet várható gyakorlatáról. Új Magyar Közigazgatás 2012/7-8.
Dossier de presse des services du Premier ministre. Bibliothèque Universitaire Cergy-Pontoise.
Dulcamp, Alain: La charte européenne de l'autonomie locale et son système de contrôle. In: Annuaire des collectivités locales. Tome 19. 1999.
Egyed István: Államfelügyelet az önkormányzat felett. Jogállam. XII. évfolyam. 1913.
Egyed István: Vármegyei önkormányzat, Budapest 1929.
Eisenmann, Charles: Écrits de droit administratif. Paris 2013.
Eisenmann, Charles: Les fonctions des circonscriptions territoriales dans l'organisation de l'administration. Mélanges Waline. 2. kötet
Ereky István: Közigazgatás és önkormányzat. MTA, Budapest. 1939.
Fábián Adrián (Szerk.): Válogatott európai önkormányzati modellek. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2012.
Fábián Adrián: A helyi önkormányzat (nem jogi) fogalmáról. Új Magyar Közigazgatás. 2016/4.
Fábián Adrián: Az önkormányzati jogalkotás fejlődése és fejlesztési lehetőségei. PhD értekezés – PTE ÁJK Doktori Iskola. Pécs 2005.
Fábián Adrián: Az Önkormányzati rendszer húsz éve. In: Fábián Adrián (Szerk.): 20 éves a magyar önkormányzati rendszer. A „Jövő Közigazgatásáért Alapítvány", Pécs 2011.
Fábián Adrián: Kommentár az önkormányzati törvényhez. Wolters Kluwer Kft. 2013.
Fábián Adrián: Közigazgatás-elmélet. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2010.
Fábián Adrián: Segíthet-e az önkormányzati korrupció visszaszorításában a törvényességi ellenőrzés? In: Csefkó Ferenc – Horváth Csaba (Szerk.): Politika és korrupció. Pécs 2010.
Fábián Adrián: Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban. Dialóg-Campus Kiadó. Budapest-Pécs 2016.
Faludi Imre-Németh Jenő: Törvényességi ellenőrzés kritikus pontjai Somogy megyében. Magyar Közigazgatás. 1995/12. sz.
Fayol, Henri: Ipari és általános vezetés : Tervezés, szervezés, közvetlen irányítás, koordinálás, ellenőrzés. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest 1984.
Fazekas Marianna (Szerk.): Közigazgatási jog 1. Általános rész. Budapest 2014.
Fazekas Marianna-Ficzere Lajos: Magyar közigazgatási jog. Általános rész. Osiris Kiadó, Budapest 2005.

Ficzere Lajos (Szerk.): Magyar közigazgatási jog. Általános rész. Osiris Kiadó, Budapest 2001.
Ficzere Lajos: Az irányítás és a felügyelet helyzete, korszerűsítésének irányai. In. Fogarasi József (Szerk.): Az irányítás és a felügyelet közigazgatási dilemmái. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez. 1. füzet. Budapest 1994.
Ficzere Lajos: Az irányítás és felügyelet helyzete, korszerűsítésének lehetséges irányai. In: A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései. Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft. Budapest 1996.
Finszter Géza: Rendészettan. Studia Universitatis Communia. Dialóg Campus Kiadó, Budapest 2018.
Fogarasi József - Ivancsics Imre - Kiss László: A helyi önkormányzatok. UNIÓ Lap-és Könyvkiadó Kft. Budapest 2005.
Foillard, Philippe: Droit Administratif. Brüsszel. 2015.
Fraisseix, Patrick: La déconcentration des décisions administratives individuelles. Actualité Juridique de Droit Administratif. n°2. 1999.
Franyó Zoltán fordítása In. Görög költők antológiája. Budapest, Európa Kiadó 1959.
Frivaldszky János: Természetjog – Eszmetörténet. Budapest 2001.
Fürcht Pál: Az új Alkotmány önkormányzati normáihoz. Magyar Közigazgatás 1995/1 6. sz.
Fürész Klára: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa. In. Kukorelli István (Szerk.): Alkotmánytan I. Budapest 2002.
Gajduschek György: Változások az önkormányzati rendszerben: Egy értelmezési kísérlet. Fundamentum 2012/2.
Galligan, Denis J. – Smilov, Daniel M.: Administrative Law in Central and Eastern Europe. Central University Press. Budapest 1999.
Gamper, Anna: Local self-government in Austria.
Gaudemet, Yves: Droit administratif. Issy-les-Moulineaux 2015.
Geis, Max-Emanuel: Local self-government in Germany.
Gelencsér Balázs Szabolcs (Szerk.): Összehasonlító és Európai Uniós közigazgatási jog. Közigazgatási jog IV. Pázmány Press, Budapest 2015.
Hauriou, Maurice: Précis de droit administratif et de droit public. Paris 2002.
Hauriou, Maurice: Précis de droit administratif et de droit public. Douzième édition. Sirey. 1933. Réédition présentée par Pierre Delvolvé-Franck Moderne. Paris 2002.
Hobbes, Thomas: Leviatán I. Kossuth Kiadó, Budapest 1999.

Hoffman István: Gondolatok a 21. századi önkormányzati jog fontosabb intézményeiről és modelljeiről. A nyugati demokráciák és Magyarország szabályozásainak, valamint azok változásainak tükrében. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2015.
Hoffmann István: A helyi önkormányzati normakontroll alakulása a tervezetek nyomán. Közjogi Szemle 2016/12
Hoffmanné Németh Ildikó – Hofmann István: Gondolatok a helyi önkormányzatok tevékenységének ellenőrzéséről és felügyeletéről – nemzetközi és történeti kitekintéssel, a gyakorlati végrehajtás módszereivel Somogy megyében. Magyar Közigazgatás LV. évfolyam 2005.
Holló András: Az alkotmányvédelem kiemelt tárgya: a jogalkotás (törvényalkotás) alkotmányossága. Alkotmánybírósági Szemle 2010/1.
Horváth Attila: Egyetemes jogtörténeti szöveggyűjtemény. Budapest 2012.
ifj. Trócsányi László: A közigazgatási bíráskodás hatásköri és szervezet kérdései. Magyar Jog, 1993/9. sz.
Iván János: Az önkormányzatok törvényességi felügyeletének néhány aktuális kérdése. Jegyző és Közigazgatás 2012/1. sz.
Ivancsics Ime: Az irányítás és a felügyelet jogtudományi problémái. In. Fogarasi József (Szerk.): Az irányítás és a felügyelet közigazgatási dilemmái. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez. 1. füzet. Budapest 1994.
Ivancsics Imre – Fábián Adrián: A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályok az Alaptörvényben. In: Drinóczi Tímea (Szerk.): Magyarország új alkotmányossága. PTE ÁJK, Pécs 2011.
Ivancsics Imre – Fábián Adrián: Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban. Dialóg-Campus, Budapest-Pécs 2013.
Ivancsics Imre – Kiss László: A tanácsrendelet-alkotás elvi és gyakorlati kérdései. Nyírségi Nyomda, Budapest, 1979.
Ivancsics Imre: A helyi és a kisebbségi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzésről. Jura 2009/1.
Ivancsics Imre: A helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése. In: Chronowski Nóra – Petrétei József (Szerk.): Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára. PTE ÁJK, Pécs 2010.
Ivancsics Imre: Önkormányzati közigazgatás. Pécs, 1997.
Ivancsics Imre – Fábián Adrián: Bevezetés a közigazgatástanba. Pécs 2004.

Jakab András: A közigazgatási jog tudománya és oktatása Magyarországon. In. Jakab András-Menyhárd Attila (Szerk.): A jog tudománya. Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal. HVG-ORAC, Budapest 2015.
Jakab András – Gajduschek György (Szerk.): A magyar jogrendszer állapota. MTA TKJTI 2016.
Józsa Zoltán: A területi és helyi igazgatás változásai a nemzetközi trendek tükrében. Pro Publico Bono. 2015/3.
Józsa Zoltán: Változatok a regionalizációra: a lengyel, a szlovák és a cseh modell. Pólya Elemér Alapítvány, 2004.
Juhász Zoltán: A közigazgatás joghoz kötöttségének elve és a törvényesség elve a közigazgatási hatósági eljárásban (a Ket. és az Ákr. rendszerében), Új Magyar Közigazgatás 2016/2.
Kalas Tibor: A közigazgatási ellenőrzési rendszer és a közigazgatási információs rendszer összefüggései. In. Fogarasi József (Szerk.): Az irányítás és a felügyelet közigazgatási dilemmái. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez. 1. füzet. Budapest 1994.
Kalas Tibor: Az önkormányzatok és az igazságszolgáltatás. Magyar Közigazgatás 2012/1. sz.
Kaltenbach Jenő: A felügyelet fogalma a jogirodalomban és a jogi szabályozásban. Emlékkönyv Dr. Meznerics Iván egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára. Szeged, 1988.
Kaltenbach Jenő: Az önkormányzati felügyelet. Szeged 1991.
Kaltenbach Jenő: Közigazgatás, törvényesség, emberi jogok. In. Csefkó Ferenc (Szerk.): A közigazgatás törvényessége. Szamel Lajos tudományos emlékülés. Pécs 2000.
Kaltenbach Jenő: Közigazgatási mérlegelés és közigazgatási bíráskodás. In. Emlékkönyv dr. Kemenes Béla egyetemi tanár 65. születésnapjára. Acta Juridica et Politica. Szeged 1993.
Kara Pál: A közigazgatási hivatalok tevékenysége. Magyar Közigazgatás, 2001. február; BM Önkormányzati Munkacsoport: A helyi önkormányzati rendszer fejlesztésének fő irányai. (Munkaközi szakmai anyag) Magyar Közigazgatás, 2002/2. sz.
Kelsen, Hans: Az államelmélet alapvonalai. Fordította: Móor Gyula. Szeged 1927.
Kettle, Donald F.: The Transformation of Governance: Public Administration for the Twenty-First Century. Johns Hopkins University Press. 2002.
Kilényi Géza (Szerk.): A közigazgatás nagy kézikönyve. Complex, Budapest 2008.
Kilényi Géza: A közigazgatás törvényességének garancia-rendszere. A közigazgatás törvényessége - Szamel Lajos Tudományos Emlékülés. A Jövő Közigazgatásért Alapítvány, Pécs 2000.

Kilényi Géza: A közigazgatási bíráskodás néhány kérdése. Magyar Közigazgatás 1991/4.
Kilényi Géza: A közigazgatást érintő ellenőrzési fajták rendszere. A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései. Unió Kiadó, Budapest 1996.
Kilényi Géza: A közigazgatást érintő ellenőrzési fajták rendszere. In. Fogarasi József (Szerk.): A közigazgatás és ellenőrzése. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez. UNIÓ Lap- és Könyvkiadó. Budapest 1995.
Kirchhof, Paul: The Balance of Powers Between National and European Institutions. European Law Journal. Vol. 5. No. 3. September 1999.
Kiss László (Szerk.): Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből. Pécs 1996.
Kiss László: Az irányítás és a felügyelet időszerű kérdései a közigazgatásban. In: Fogarasi József (Szerk.): Az irányítás és a felügyelet közigazgatási dilemmái. UNIÓ Kiadó, Budapest 1994.
Kiss László: Az önkormányzatok Szervezeti és Működési Szabályzatai. Magyar Közigazgatás. 41. évf. 2. sz. 1991.
Kondorosi Ferenc: Jogállamiság-jogegyenlőség-jogbiztonság. In. Börtönügyi Szemle 26. évf. II. szám 2007.
Kukorelli István: A közigazgatás alkotmányossága és demokratizmusa. (A Bibó-Magyary-vita). In. Fazekas Marianna (Szerk.): A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma. Gondolat Kiadó, Budapest 2011.
La responsabilité de l'État en matière de contrôle de légalité. In: AJDA 2009.
Lamm Vanda (Szerk.): Javaslatok a Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozásához. MTA JTI Budapest 2010.
Lovász László-Modrovits Sándor: Öt éves a helyi önkormányzatokról szóló törvény. In. Bencsik András-Horváth Csaba (Szerk.): Demokrácia, Jogállam, Közigazgatás. Ünnepi tanulmányok Csefkó Ferenc c. egyetemi docens 70. születésnapjára. Pécs 2017.
Lőrincz Lajos (Szerk.): Közigazgatási jog. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2007.
Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei. HVG-ORAC, Budapest 2005.
Lőrincsik Péter: Régi-új közigazgatási hivatalok. Jegyző és Közigazgatás 2010/5.
Madarász Tibor: A magyar államigazgatási jog alapjai. Budapest 1990.
Madarász Tibor: Államigazgatási Jog - Általános rész. Budapest 1975.
Madarász Tibor: Közigazgatás és Jog. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest 1987.
Magyar Kormányprogramok 1867-2002. 2. kötet:. Budapest 2004.
Magyar Nyelv Értelmező Szótára. Budapest 1980.

Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Budapest 1942.
Majtényi László: Ombudsmann - állampolgári jogok biztosa. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest 1992.
Marat, Jean-Paul: Éloge de Montesquieu présenté à l'Académie de Bordeaux, le 28 mars 1785 / par J.-P. Marat ; publié avec une introduction, par Arthur de Brézetz. Libourne 1883
Marcus Tullius Cicero: A törvények. Fordította: Simon Attila, Gondolat Kiadó, Budapest 2008.
Martonyi János: A közigazgatás reformja é a közigazgatási bíróságok. In: Dolgozatok a közigazgatási reform köréből, Magyary Zoltán egyetemi tanársága és a Magyar Közigazgatástudományi Intézet alapítása tíz éves évfordulójára. Budapest 1940.
Molnár Miklós: A közigazgatás döntési szabadsága. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1994.
Montesquieu: A törvények szelleméről. Osiris, Budapest, 2000.
Nagy Marianna: A helyi-területi önkormányzatok és az Alaptörvény. Közjogi Szemle 2017/12.
Neuhofer, Hans: L'administration autonome des communes en Autriche et l'incidence dans l'entrée dans l'Union Européenne. In*: Annuaire des collectivités locales*. 17. kötet 1997.
Nyiri Sándor: Az ügyészségről. BM Kiadó, Budapest 2004.
Nyíri Tamás: A filozófiai gondolkodás fejlődése. Szent István Társulat, Budapest 2001.
Nyitrai Péter: Anomáliák az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének jogi szabályozásában. In.: Fábián Adrián (Szerk.): 20 éves a magyar önkormányzati rendszer. A „Jövő Közigazgatásáért Alapítvány", Pécs 2011.
Oltványi Ambrus (Szerk.): Széchenyi István: Napló. Gondolat Kiadó. Budapest. 1982.
Pál Emese: Az átalakuló közigazgatási bíráskodás, in Szervezeti Kérdései Közigazgatási Eljárásjog – A tananyagon túl Közigazgatási Jogi Tudományos Diákkörök Országos Konferenciája, szerkesztette: Barabás Gergely egyetemi tanársegéd
Pálné Kovács Ilona (Szerk.): A magyar decentralizáció kudarca nyomában. Dialóg Campus, Pécs 2016.
Patyi András – Varga Zs. András: Általános közigazgatási jog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2009.
Patyi András: „Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól" in Deli Gergely – Szoboszlai-Kiss Katalin (szerk.): Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére. Universitas – Győr Nonprofit Kft. 2013.

Patyi András: A közigazgatási bíráskodás – a (2) bekezdés magyarázata In. Jakab András (Szerk.): Az Alkotmány kommentárja II. Századvég Kiadó, Budapest 2009.
Patyi András: Közigazgatási bíráskodás de constitutione ferenda. In. Varga Zs. András-Fröhlich Johanna (Szerk.): Közérdekvédelem. A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője. PPKE JÁK-KIM, Budapest 2011.
Patyi András: Közigazgatási bíráskodásunk modelljei. Logod, Budapest 2002.
Patyi András-Varga Zs. András: Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében). Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs 2013.
Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs 2009.
Petrétei József: Jogállam és hatalommegosztás. In: Kiss László (Szerk.) Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből Pécs 1996.
Petrétei József: Magyar alkotmányjog II. Államszervezet. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2014.
Petrik Ferenc: Közigazgatási bíróság – közigazgatási jogviszony Budapest, HVG-ORAC Lap- és könyvkiadó Kft. 2011.
Petrik Ferenc-Horváth E. Írisz: A közigazgatási perrendtartás magyarázata: a közigazgatási eljárás szabályai II. HVG-ORAC, Budapest 2017.
Platón: Az államférfi. Összes Művei, III. köt. Európa Kiadó, Budapest 1984.
Platón: Törvények. Atlantisz Könyvkiadó, Budapest 2008.
Pontier, Jean-Marie: Le nouveau préfet. In: AJDA n° 15/2010.
Rácz Attila: A közigazgatás törvényességének követelményei. In: Csefkó Ferenc (Szerk.): Szamel Lajos Tudományos Emlékülés. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2000.
Raft Miklós: Az irányítás és felügyelet értelmezése, szóhasználata. Az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés néhány gyakorlati kérdése. TISZI Tanulmánykötet. Budapest 1975.
Raz, Joseph: A joguralom értéke. In: Takács Péter (Szerk.): Joguralom és jogállam. Budapest 1995.
Regulska, Joanna: Self-Governance of Central Control? Rewriting Constitutions in Central and Eastern Europe. In Constitution Making in Eastern Europe. Ed. A.E. Dick Howard. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, 1993.
Rényi József: A helyi önkormányzat és a felette gyakorolt állami felügyelet elve és jogrendszere, különös tekintettel a kormányhatósági felügyeletre. Franklin-Társulat Nyomdája. Budapest 1896.
Riley, Patrick: Will and Political Legitimacy: a critical exposition of social contract theory in Hobbes, Locke, Rousseau, Kant, and Hegel. Harvard University Press, 1982.

Rouault, Marie-Christine: Droit administratif et institutions administratives. Bruxelles. 2015.
Rousseau, Jean-Jacques: Contrat Social ou Principes du Droit Politique. Garnier Frères, Libraires-Éditeurs, Paris 1875.
Rowat, D. C.: The Ombudsman: Citizen's Defender. London. Allen & Unwin. 1968.
Sajó András: Az önkorlátozó hatalom. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1995.
Sári János: A hatalommegosztás. Budapest, Osiris Kiadó 1995.
Sári János: Fejezetek a hatalommegosztás történetéből. Társadalmi Szemle. 1990/10.
Sarlós Béla: Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében. Akadémiai Kiadó. Budapest 1976.
Seereiner Imre Alfonz: Az ügyészi kontroll és a közigazgatás. Jog-Állam-Politika 2011. Különszám
Sipos Katalin: A regionalizáció történeti és jogi aspektusai. (Spanyolország, Olaszország, Franciaország.) MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Közlemények. 6. sz. Budapest 1993.
Sólyom László: Az Alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest 2001.
Somody Bernadette: A húszéves országgyűlési biztosi intézmény: ki nem használt lehetőség. Új Magyar Közigazgatás 2009/10-11.
Somody Bernadette: Az ombudsman típusú jogvédelem. ELTE Eötvös Kiadó. Budapest 2010.
Spinoza, Baruch: Teológiai-politikai tanulmány. Akadémiai Kiadó, Budapest 1953.
Stanford Encyclopedia of Philosophy: Baron de Montesquieu, Charles-Louis de Secondat.
Stipta István: Parlamenti viták a területi önkormányzatról (1870-1886). In.: Mezey Barna (Szerk.): Hatalommegosztás és jogállamiság. Osiris Kiadó. Budapest 1998.
Sükösd Ferenc: A törvényesség erősítésének intézményi keretei. In: Csefkó Ferenc (Szerk.): Szamel Lajos Tudományos Emlékülés. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2000.
Szabó Lajos: Az önkormányzati igazgatás korszerűsítése a gyakorlati igények tükrében. In.: Csefkó Ferenc-Pálné Kovács Ilona (Szerk.): Tények és vélemények a helyi önkormányzatokról. Pécs 1993.
Szabó Lajos: Az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének fejlesztése. Magyar Közigazgatás 1993/8.
Szabó Lajos: Törvények a helyi önkormányzatokról – Összevetés 1990 és 2011. Kodifikáció és Közigazgatás 2012/1
Szamel Katalin – Balázs István – Gajduschek György – Koi Gyula (Szerk.): Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Complex, Budapest 2011.
Szamel Lajos: A korrupció, a protekció és a többi… Kossuth Könyvkiadó, Budapest 1989.

Szamel Lajos: Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1957..
Szamel Lajos: Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái. KJK Kerszöv. Budapest 1963.
Szekely, Catalina: The Impact of Control in Public Administration. Journal of Law and Administrative Sciences. Special Issue. 2015.
Szente Zoltán: A helyi területi önkormányzatok alkotmányos szabályozásának elvei de lege ferenda. Magyar Közigazgatás 1994/6-7. sz.
Szente Zoltán: Az önkormányzati rendszer átalakítása. Fundamentum 2012/2.
Takács Albert: A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése I. Jogtudományi Közlöny. 1993. 43. évf. 6. sz.
Tamás András: A közigazgatási jog elmélete. Szent István Társulat. Budapest 2010.
Tamás András: Jogalkotás és végrehajtó hatalom. In: Fábián Adrián (Szerk.): Közjogi Intézmények a XXI. században. PTE ÁJK Pécs 2004.
Tarjányi Zoltán: A törvény Aquinói Szent Tamás gondolkodási rendszerében. In: Tarjányi Zoltán (Szerk.): A Törvény (Erkölcsteológiai tanulmányok 3.) Budapest 2004.
Temesi István (Szerk.): A közigazgatás funkciói és működése. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Budapest. 2014.
Területi közigazgatás-önkormányzatok. Magyar Közigazgatás. 2012/1. sz.
Tilk Péter: A Kúria önkormányzati Tanácsa döntéseinek elvi megállapításai – az eljárási kérdések vonatkozásában. Új Magyar közigazgatás 2014/12.
Tilk Péter: Az önkormányzati képviselő-testület feloszlatásában közreműködés – egy problematikus alkotmánybírósági hatáskör. Jogtudományi Közlöny 2003/6.
Tilk Péter: Az utólagos normakontroll lehetséges jövője. Jogtudományi Közlöny. 2. sz. 2001.
Tilk Péter: A magyar Alkotmánybíróság. Doktori Értekezés. PTE ÁJK Doktori Iskola Pécs 2008.
Tilk Péter: Az Alkotmánybíróságra vonatkozó új szabályozási elképzelésekről. JURA 2003/2.
Tilk Péter: A Kúria Önkormányzati Tanácsa helyi jogalkotással kapcsolatos elvárásai. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2014.
Tilk Péter: Gondolatok a kormányhivatalok vezetőinek önkormányzati rendeletalkotásra vonatkozó pótlási hatásköréről. Új Magyar Közigazgatás 2011/8.
Tilk Péter: Az önkormányzatok bírósági és alkotmánybírósági védelme az Alaptörvény és az új sarkalatos törvények tükrében. Kodifikáció és Közigazgatás 2012/1

Tilk Péter-Havasi Bianka: A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntéseinek elvi megállapításai – az eljárási kérdések vonatkozásában – I. rész. Új Magyar Közigazgatás 2014/3.
Tilk Péter: A helyi önkormányzatok az Alaptörvényben" Új Magyar Közigazgatás 2011/6–7.
Tomcsányi Móricz: Magyarország közjoga. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest 1942
Torma András: A közigazgatás törvényessége, EU-csatlakozás. In: Csefkó Ferenc (Szerk.): Szamel Lajos Tudományos Emlékülés. A „Jövő Közigazgatásáért" Alapítvány, Pécs 2000.
Torma András: A közigazgatási szervek közötti viszonyrendszer, különös tekintettel az irányításra és a felügyeletre. Magyar Közigazgatás 2004/8. sz.
Torma András: Adalékok a kontroll és a közigazgatás kapcsolatához. In. Fogarasi József (Szerk.): Az irányítás és a felügyelet közigazgatási dilemmái. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez. 1. füzet. Budapest 1994.
Torma András: Adalékok a kontroll és közigazgatás kapcsolatához. In: Fogarasi József (Szerk.): A közigazgatás és ellenőrzése. UNIÓ Kiadó, Budapest 1995.
Trócsányi László, Schanda Balázs (Szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba: az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. HVG Orac Lap-és Könyvkiadó Kft. Budapest 2004.
Varga Ádám: Mérlegen a rendeletpótlás. Magyar Jog 2018/1.
Varga Zs. András: A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2017.
Varga Zs. András: A közigazgatás kontrolljának jogi eszközei, a kontrollmechanizmusok elmélete. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2018.
Varga Zs. András: Az alkotmányosság követelménye és az eljárási alapelvek. In. Patyi András (Szerk.): Közigazgatási hatósági eljárásjog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest 2009.
Varga Zs. András: Ombudsman, ügyészség, Magánjogi felelősség. Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon. Pázmány Press, Budapest 2012.
Varga Zs. András: Ombudsmanok Magyarországon. Rejtjel Kiadó. 2004.
Verebélyi Imre: A helyi önkormányzati rendszer fejlődésének főbb irányai. Magyar Közigazgatás. 1995/1 12. sz.
Verebélyi Imre: Az önkormányzati rendszer magyarázata. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1993.
Verebélyi Imre: A tanácsi önkormányzat. Budapest 1987.
Vigvári András: Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek. KJK-KERSZÖV. Budapest 2002.
Visegrády Antal: Jog-és állambölcselet. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2003.
Waline, Jean: Droit Administratif. Paris 2014.

Weber, Max: Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai 1. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1987.
William-Riquier, Patrice: La charte européenne de l'autonomie locale : un instrument juridique international pour la décentralisation. Revue Française d'Administration Publique. 2007/1. (n°121-122)
Zongor Gábor: Húsz év után, változások előtt. Kákai László (Szerk.): 20évesek az önkormányzatok. Születésnap, vagy halotti tor? Pécs 2010.

Felhasznált jogforrások, jelentések, jogforrástervezetek jegyzéke

1949. évi XX. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról
1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról
Magyarország Alaptörvénye
1870:XLII. törvénycikk a köztörvényhatóságok rendezéséről
1871:XVIII. törvénycikk a községek rendezéséről
1886:XXII törvénycikk a községekről
1950. évi I. törvény a helyi tanácsokról
1954. évi X. törvény a tanácsokról
1971. évi I. törvény a tanácsokról
1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
1990. évi LXIV. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról
1990. évi C. törvény a helyi adókról
1991. évi XX. törvény a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről
1991. évi LXXI. törvény az Európa Tanács 1949. évi május 5-én, Londonban aláírt és az Európa Tanács Főtitkárának 1951. május 22-i, [...] módosított Alapszabályának kihirdetéséről.
1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló
2006. évi CIX. törvény a kormányzati szervezetalakítással összefüggő törvénymódosításokról
1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről
1998. évi XXVIII. törvény az állatok védelméről és kíméletéről
1998. évi XXVI. törvény a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról
1999. évi XCII. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról szóló
2000. évi XLIII. törvény a hulladékgazdálkodásról

2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
2008. évi XLVI. törvény az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletről
2010. évi XLIII. tv. a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról
2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról
2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról
2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról
2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről
2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről
2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról
2014. évi. XCIII. törvény a központi címregiszter létrehozásával összefüggő, valamint az egyes közigazgatási tárgyú törvények módosításáról
2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról
2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról
2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról
2017. évi CLI. törvény az adóigazgatási rendtartásról
297/2006. (XII.23.) Korm.rendelet a közigazgatási hivatalokról
177/2008. (VII.1.) Korm.rendelet a közigazgatási hivatalokról
318/2008. (XII.23.) Korm. rendelet a Kormány általános hatáskörű területi szervéről
214/2010. (VII. 9.) Korm. rendelet a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokról
1191/2010. (IX. 4.) Korm. határozat területi államigazgatási szervezetrendszer átalakítását megalapozó intézkedésekről
338/2011. (XII.29.) Korm. rendelet a Nemzeti Jogszabálytárról
119/2012 (VI.26.) számú Korm. rendelet a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól
31/1990. (XII. 18.) AB határozat
56/1991. (XI. 8.) AB határozat
1220/H/1992. AB határozat
38/1993. (VI. 11.) AB határozat
41/1993. (VI. 30.) AB határozat
17/1994. (III. 29.) AB határozat

55/1994. (XI. 10.) AB határozat
72/1995 (XII. 15.) AB határozat
77/1995. (XII. 21.) AB határozat
1196/B/1997. AB határozat
6/1999. (IV. 21.) AB határozat
2/2000 (II.25.) AB határozat
24/2000. (VII. 6.) AB határozat
1/2001. (I. 17.) AB határozat
2/2002. (I. 25.) AB határozat
7/2001. (III. 14.) AB határozat
48/2001. (XI. 22.) AB határozat
771/H/2004. AB határozat
90/2007. (XI. 14.) AB határozat
812/B/2008 AB határozat
55/2009 (V.6.) Ab határozatában
18/2013. (VII. 3.) AB határozat
22/2015. (VI. 18.) AB határozat
24/2015. (VII. 7.) AB határozat
3107/2012. (VII. 26.) AB végzés
3097/2012. (VII.26.) AB végzés
5/2010. sz. KJE határozat
T/4864. sz. törvényjavaslat a helyi önkormányzatokról
T/3610. sz. törvényjavaslat a kormányzati igazgatásról
Mfv.II.10.167/2017.
Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása
Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezései
Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése AJB-219/2011. számú ügyben
Lengyel Köztársaság Alkotmánya.
Belga Királyság Alkotmánya
Olasz Köztársaság Alkotmánya
Cseh Köztársaság Alkotmánya
Románia Alkotmánya
Francia Köztársaság Alkotmánya

TÖOSZ módosító javaslatok a helyi önkormányzatokról szóló T/486. számú törvényjavaslattal kapcsolatban 14. sz. módosító javaslat
Agenda 2000. Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Hongrie à l'Union Européenne
Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789
11/1971. (III.31.) „A Minisztertanács Tanácsi Hivatala elnökének 1/1973. MT TH számú utasítása (TK 1.) a tanácsok, a vb-k, a tanácsi tisztségviselők, a tanácsi bizottságok és a vb szakigazgatási szervei vezetőinek feladatkörét, hatáskörét és hatósági jogkörét tartalmazó jegyzék közzétételéről."
Lengyelország kontra Bizottság C-336/09 P, Bizottság kontra Belgium C-47/08, British Airways kontra Bizottság C-122/16 P
Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH 1538/2009 és OBH 2634/2009. számú ügyekben
Décision n° 137 DC du 25 février 1982
Code général des collectivités territoriales
CE 25 juillet 2008.
CE 27 avril 1987.
CE avis cont. 10 juin 1996, Préfet de la Côte-d'Or
CE, 13 janvier 1988 n° 68166 „Mutuelle générale des personnels des collectivités locales et de leurs établissements", Receuil Lebon
CE 4 novembre 1996, n° 114956 „Département de la Dordogne", Receuil Lebon
CE 25 janvier 1991.
CE 16 juin 1989, n° 103661, préfet des Bouches-du-Rhône contre Commune de Belcodène, Receuil Lebon
Rapport sur l'audit du contrôle de légalité, du contrôle budgétaire et du pouvoir de substitution, juillet 2003

Felhasznált internetes források jegyzéke

A hatalmi ágak és azok elválasztása: a hatalommegosztás és a hatalomkoncentráció.
https://netk.uni-nke.hu/document/netk-uni-nke-hu/a-hatalmi-agak-es-azok-elvalasztasa-jegyzet.original.pdf
A sarkalatos törvényekről ld. bővebben: Jakab András-Szilágyi Emese: Sarkalatos törvények a magyar jogrendben. MTA Law Working Papers.
http://real.mtak.hu/19606/1/saralatos_osszefoglalo_altalanos_kisjelentes.pdf

Le contrôle administratif sur les collectivités locales. http://www.cours-de-droit.net/le-controle-administratif-sur-les-collectivites-locales-a121604258
Les pouvoirs du préfet et leurs évolutions. http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/pouvoirs-du-prefet-leurs-evolutions.html
Rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux.
http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Rapport_CL_2007-2009-_v3-1.pdf
Le contrôle de l'égalité des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux.
http://www.gers.gouv.fr/content/download/4541/28520/file/Fiche%20contr%C3%B4le%20de%20l%C3%A9galit%C3%A9%20et%20conseils.pdf
En quoi consiste le controle de l'égalité.
http://www.weka.fr/administration-locale/dossier-pratique/pratique-de-la-direction-generale-des-services-en-mairie-dt39/en-quoi-consiste-le-controle-de-legalite-2511/
Rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux.
http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Rapport_CL_2007-2009-_v3-1.pdf Opinion on the new constitution of Hungary adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011). CDL-AD(2011)016
http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)016-e
Irányítás, felügyelet, ellenőrzés a közigazgatásban.…
http://www.uni-miskolc.hu/~wwwallin/kozig/hirek/altalanos_resz/iranyitas.pdf
Balan, Emil – Dragos, Troanta Rebeles Teodor: Local self-government in Romania. http://www.olaeurope.com/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_en/mono_roumanie_en_2011.pdf&t=1502359037&hash=44a5f22605ab28bd5d555d1953f1cec1
Balázs István: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása. MTA Law Working Papers. 2014/3. 2. o. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_03_Balazs_Istvan.pdf
Balázs István – Bekényi József: A régióközpont közigazgatási hivatalokra a központi államigazgatási szervektől leadható államigazgatási feladatok lehetséges köre http://www.terport.hu/webfm_send/351
Benchendikh, François: L'autonomie locale en Luxembourg.
http://www.olaeurope.com/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_fr/mono_luxembourg_fr_2010.pdf&t=1502441078&hash=f5b7995180ff314eafc8cee601e14f75

Benedek Mária: Belső kontrollok és integritás az önkormányzatoknál. http://www.kormanyhivatal.hu/download/d/dd/e0000/Dr_Benedek_Maria_KIM_eloadas.pdf
Bujdosó Sándor: A magyar önkormányzati rendszer jellemzői, átalakulása http://www.helyinfo.hu/domain2/files/modules/module15/2500A419AC4623E7.pdf
Chmielarz-Grochal, Anna – Marczewska, Beata: Le pouvoir local en Pologne. http://www.olaeurope.com/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_fr/mono_pologne_fr_2014.pdf&t=1502271155&hash=d15a19838b3b649216478588c6a3b233
Condurache, Gabriela: Le pouvoir local en Roumanie. http://www.olaeurope.com/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_fr/mono_roumanie_fr_2013.pdf&t=1502372971&hash=1cec5ee3753e29b0b64664f44b7ba310
Crepin-Dehaene, Isabelle: L'autonomie locale en Suède. http://www.olaeurope.com/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_fr/mono_suede_fr_2010.pdf&t=1502190284&hash=b72fa328da9dae6dee5c294320c36d7a
Drinóczi Tímea: Többszintű alkotmányosság működésben - alkotmányos párbeszéd Magyarországon. Akadémiai nagydoktori értekezés. 2016.
http://real-d.mtak.hu/863/7/dc_1051_15_doktori_mu.pdf
Dubeczné Károlyi Éva: A helyi önkormányzatok állami ellenőrzéséről. http://www.tiszanet.hu/kozig/Honlap2001-11-18/Cikk2.htm
El Amrani, Mustapha : Le contrôle de légalité du Préfet sur les actes des collectivités locales : quelle efficacité ? forrás: www.ena.fr
Fézer Tamás: A természetjogi gondolkodás fejlődése és hatása a személyiségi jogi elméletekre.
http://jesz.ajk.elte.hu/fezer19.html
Guigue, Alexandre: L'autonomie locale en Danemark. http://www.olaeurope.com/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_fr/mono_danemark_fr_2010.pdf&t=1502183837&hash=47817c13055a6143ca747a2990379359
Jakab András: Miért nem működik jól a magyar jogrend és hogyan javíthatjuk meg? MTA Law Working Papers. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2018_01_Jakab.pdf
Józsa Zoltán: A lengyel regionális reform. http://www.terport.hu/webfm_send/344
Kalas Tibor: Irányítás, felügyelet, ellenőrzés a közigazgatásban.

http://jogikar.uni-miskolc.hu/projectSetup/files/koi/kozig1/iranyitas-felugyelet.pdf
Kiss László előadása Az önkormányzati rendeletek alkotmánybírósági felülvizsgálatának főbb tapasztalatai címmel. Elhangzott a XXVI. Országos Jegyző-Közigazgatási Konferencián, Keszthelyen 2014. 09. 12-én.
http://www.kozszov.org.hu/index.php/konferenciak/91-xxii-orszagos-jegyzo-kozigazgatasi-konferencia-programja
Koi Gyula: Az EU tagállamainak önkormányzatai
http://ktk.uni-nke.hu/downloads/tanszekek/alkotmanyjogi_tanszek/letoltesek/2.eloadas.pdf
Kruntoradova, Ilona – Jüptner, Petr: Local self-government in Czech Republic. http://www.olaeurope.com/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_en/mono_rep_tcheque_en_2013.pdf&t=1502285197&hash=748162253d2c2584d5d8172b5f5675bf
Lukácsi Tamás: Az ideális állam Arisztotelész Politika című művében. http://www.ajk.elte.hu/file/LukacsiTamas-IdealisAllam.pdf
Mäkinen, Eija – Bin, Fabrice: Local self-government in Finland.
http://www.olaeurope.com/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_en/mono_finlande_en_2011.pdf&t=1502183837&hash=1fdc4a7bbd8eff991e2a82ae1e207a26
Malikova, Ludmila – Delaneuville, Frédéric: L'autonime locale en Slovaquie. http://www.olaeurope.com/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_fr/mono_slovaquie_fr_2009.pdf&t=1502359037&hash=201278ecb41f89a0f65d07f51b1c0d0e
Paczolay Péter: A közigazgatás mint hatalmi ág. http://tollelege.elte.hu/sites/default/files/articles/paciveglzsa.pdf
Pálné Kovács Ilona is: Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010-2013. MTA Law Working Papers. 2014.
https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_02_Palne_Kovacs_Ilona.pdf
Perrier, Maëlle: Le pouvoir local aux Pays-Bas. http://www.olaeurope.com/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_fr/mono_pays-bas_fr_2009.pdf&t=1502198650&hash=c31e1b9e0a20269554a0ca50983998f4
Pilet, Jean-Benoît: L'autonomie locale en Belgique. http://www.olaeurope.com/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload

/ressources/monographie/mono_fr/mono_belgique_fr_2009.pdf&t=1500457830&hash=6a2eb7913b0d8878b13a62a63ab3efa2
Poulet, Nadine - de Visscher, Christian: Belgiue. Études sur les fonctions publiques locales en Europe. http://www.europaong.org/wp-content/uploads/2013/06/Belgique.pdf
Protière, Guillaume: Le pouvoir local en Slovénie. http://www.olaeurope.com/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_fr/mono_slovenie_fr_2012.pdf&t=1502359037&hash=9f7460a85a03d19f3b071ac9b99525d5
Olle, Vallo – Laffranque, Rodolphe: L'autonomie locale en Estonie. http://www.olaeurope.com/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_fr/mono_estonie_fr_2010.pdf&t=1502372971&hash=993f4775d832484a87753e11a9c47827
Sipos Katalin: Katalónia és a „nemzetté válás" alkotmányos folyamata http://kisebbsegkutato.tk.mta.hu/uploads/files/archive/81.pdf
Varga Zs. András: Hatalommegosztás; az állam-és a kormányforma. MTA Law Working Papers. http://plwp.eu/docs/wp/2013/2013-5-VZSA.pdf
Somody Bernadette: Az országgyűlési biztosok funkciója – a közigazgatás ombudsmani kontrollja.
http://dfkonline.sze.hu/images/J%C3%81P/2011/k%C3%BCl%C3%B6nsz%C3%A1m/somody.pdf 23.
Szilágyi Péter: Radbruch és az újjáéledt természetjog. http://www.szilagyipeter.hu/sites/szilagyipeter.hu/files/ZV%2026.%20G.%20Radbruch%20%C3%A9s%20az%20%C3%BAjj%C3%A1%C3%A9leddt%20term%C3%A9szetjog_1.pdf
Vandell, Luciano i: L'autonomie locale en Italie.
http://www.olaeurope.com/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_fr/mono_italie_fr_2011.pdf&t=1500471429&hash=e56492dad36365b7eef439d00c25cedf
Vass György: Tizenöt esztendősek a helyi önkormányzatok http://epa.oszk.hu/01300/01306/00031/dr_vass.htm
Vlaj, Stane: Local self-government in the Republic of Slovenia. http://www.olaeurope.com/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_en/mono_slovenie_en_2010.pdf&t=1502359037&hash=02054f5e9cdb7b8240498586aecdbecb

Wienen, Jakob – Dickson, Stuart: La démocratie locale et régionale en Italie. https://rm.coe.int/la-democratie-locale-et-regionale-en-italie/16807509e1

Rövidítések jegyzéke

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról (Alkotmány)
Magyarország Alaptörvénye (Alaptörvény)
1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (Ötv.)
2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról (Jat.)
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (Mötv.)
2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról (Abtv.)
2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról (Bszi.)
2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről (Ásztv.)
2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről (Ksztv.)
2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról (Ajbtv.)
2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról (Ákr.)
2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról (Pp.)
2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról (Kp.)
Alkotmánybíróság (AB)
Fővárosi, megyei kormányhivatal (kormányhivatal)
Nemzeti Jogszabálytár (NJT)