

Nemzeti
Közszolgálati Egyetem

Vezető-és Továbbképzési Intézet

BARTA ATTILA

Önkormányzatokkal kapcsolatos állami feladatok



Budapest, 2014

A tananyag az ÁROP-2.2.19-2013-2013-0001 Elektronikus képzési és távoktatási anyagok készítése című projekt keretében készült el.

Szerző:

© Barta Attila 2014

Kiadja:

© NKE, 2014

Felelős kiadó:

Patyi András
rektor



Tartalom

I. Helyi önkormányzatok az állami szervek és a közigazgatás rendszerében	5
II. A hatályos közjogi szabályozás ismertetése	6
2.1 Az Országgyűlésnek és szerveinek önkormányzatokkal kapcsolatos feladatai	6
2.2 A köztársasági elnök önkormányzatokat érintő jogosítványai	6
2.3 Az Alkotmánybíróság és a helyi önkormányzatok kapcsolata	7
2.4 A Kormány és a helyi önkormányzatok	7
2.5 A miniszterek helyi önkormányzatokkal kapcsolatos legfontosabb feladat- és hatásköre	8
III. A törvényességi felügyelet szabályai	9
3.1 A törvényességi felügyelet célja és terjedelme	9
3.2 A törvényességi felügyelet eszközei	10
IV. A helyi önkormányzatok „felterjesztési joga” és érdekképviseletének rendszere	14
Irodalomjegyzék	16
Fogalmak	21
Önellenőrző kérdések	17

Az állam cselekvéseinek jelentős része a helyi önkormányzatok felé irányul. Az önkormányzatokkal összefüggő állami feladatok köre napjainkban azonban annyira sokrétű és változékony, hogy áttekintésének mindenképpen rendszerezett formában kell megtörténnie. Emiatt döntöttünk úgy, hogy a feladat- és hatáskörök feldolgozását az egyes állami szervek köré rendezve végezzük el, ami egyúttal hozzásegít ahhoz is, hogy pontosabb képet alkossunk az önkormányzatok államszervezetben elfoglalt helyéről.

Terjedelmi okokból kifolyólag a szakanyagban kizárólag azokra az állami feladatokra koncentrálunk, amelyek az önkormányzati működés általános keretként szolgálnak. A többi, speciális, illetve egyedi feladatot az adott szakterületet bemutató szakanyagok tartalmazzák.

I. Helyi önkormányzatok az állami szervek és a közigazgatás rendszerében

A ma ismert önkormányzatok hosszabb történeti fejlődés eredményeként jöttek létre. Egyik legfontosabb rendeltetésük kezdettől fogva az, hogy a helyi lakosság fennmaradását és az együttélés legelemibb szabályait biztosítsák. Emiatt van az, hogy a polgári államokban a helyhatóságok a közszolgáltatások szervezése mellett közhatalmi funkciókat is gyakorolnak. A helyi önkormányzatok napjainkban a demokratikus államok komplex szervezet-rendszerének az egyik legfontosabb építőelemét jelentik, melyek megannyi szállal kapcsolódnak egymáshoz (pl.: társulások, érdekvépviseleti szervek útján) és a többi állami szervhez (pl.: Országgyűléshez, bíróságokhoz).

Ebben a viszonyrendszerben az önkormányzatok pozicionálása – és ezen keresztül a többi szervvel fennálló kapcsolataik száma és erőssége – attól függ, hogy az adott államban milyen alkotmányos felfogás és közjogi szabályozás érvényesül. Így:

- a) az egyik felfogás szerint **a helyi önkormányzatok egyértelműen a végrehajtó hatalmi ág részei, de azzal, hogy fejlődésük során fokozatosan kiteljesedett az autonómiájuk,**
- b) a másik álláspont viszont arra helyezi a hangsúlyt, hogy **az önkormányzatok részt vesznek az államhatalom területi megosztásában is (a hatalommegosztás területi dimenziói), emiatt pedig nem a végrehajtó hatalmi ág részei, hanem önálló hatalmi ágat képeznek.**¹

A két felfogás közötti választástól függ a helyi önkormányzatok és az állami szervek közötti kapcsolatrendszer alakulása.² Amennyiben ugyanis az első (konzervatívnak tekinthető) álláspont valósul meg, akkor az önkormányzatok felé gyakorolt jogosítványok erősebbek, míg a másik esetben – az önálló hatalmi ághoz tartozás miatt – szükségszerűen gyengébbek lesznek.

Nemzetközi összehasonlásban mindegyikre találni példát. Az első megközelítés inkább a töretlen állam- és közigazgatás-fejlődéssel, valamint centralizációs hagyományokkal bíró demokráciákra igaz (pl.: Franciaország), míg a második, radikálisabb felfogás a jelentős közigazgatási átalakításokat, valamint decentralizációt megvalósító államok (pl.: rendszerváltó országok) esetében jutott kifejezésre.³

A magyar közjogi szabályozás a fenti két felfogás közül közelebb áll az önálló hatalmi ági jelleget hangsúlyozó eszméhez.⁴

Az eddig elmondottakat alapul véve kijelenthető, hogy a helyi önkormányzat a közigazgatás egy sajátos alakzata. Magyarországon:

- a) az államigazgatás (pl.: Kormány, Fővárosi/Megyei Kormányhivatal, Magyar Államkincstár),
- b) az autonóm államigazgatási szervek (pl.: Gazdasági Versenyhivatal, Egyenlő Bánásmód Hatóság)
- c) és az önálló szabályozó szervek (Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal) mellett,
- d) az ún. civil közigazgatás másik nagy alrendszerét a helyi önkormányzatok adják.

A hatályos szabályozás értelmében a helyi önkormányzati alrendszer:

- a) **települési típusú** (azaz községi, városi, járasszékhely városi, megyei jogú városi, fővárosi kerületi) **önkormányzatokból**
- b) **és területi típusú** (azaz megyei) **önkormányzatokból álló decentralizált és mellérendeltségen alapuló alrendszer.**

Fontos megjegyezni továbbá, hogy a főváros sajátos helyzete és feladatai miatt kettős jogállással bír, települési és területi típusú önkormányzat is egyben.

¹ Lásd még ezzel kapcsolatban: Árva Zsuzsanna–Balázs István–Barta Attila–Veszprémi Bernadett: *Helyi önkormányzatok*. Debreceni Egyetemi Kiadó, 2012, 223.

² A további részleteket lásd: Verebélyi Imre (szerk.): *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999.

³ Magyarországon ez a volt tanácsi igazgatásra adott ellenreakció következményeként egy szervezetenként szétaprózott, széles feladat- és hatáskörű önkormányzati rendszert eredményezett, amely azonban ambivalens módon fejlődött, miután a források decentralizálása nem volt összhangban a strukturális és hatásköri átalakításokkal. Az önkormányzati finanszírozási rendszer átalakítását a vonatkozó szakanyag tartalmazza.

⁴ Ezekkel összefüggésben lásd az Mötvt-t, mint sarkalatos kerettörvényt. A további részleteket lásd Gyergyák Ferenc: *Az önkormányzati törvény a gyakorlatban. (Tanácsok, módszerek, alkalmazási technikák a törvény végrehajtásához)*. Kódex Nyomda, Pécs, 2012.

II. A hatályos közjogi szabályozás ismertetése

Terjedelmi korlátok miatt a hatályos szabályozás ismertetése elsősorban a Magyarország Alaptörvényében (továbbiakban Alaptörvény) és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben (továbbiakban Möt.v.) foglalt rendelkezésekre irányul, de ahol indokolt, további jogszabályokkal egészül ki.

2.1 Az Országgyűlésnek és szerveinek önkormányzatokkal kapcsolatos feladatai

Magyarországon az önkormányzatokkal kapcsolatos legfontosabb kérdésekben az Országgyűlés (továbbiakban OGY) jogosult dönteni. Hatáskörei három csoportba oszthatók.

Egyfelől az ún. szabályozási jogkörében eljárva ő alkotja meg a legfontosabb önkormányzatokkal kapcsolatos szabályokat (pl.: Alaptörvény, Möt.v.). Magyarországon ugyanis – a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában (továbbiakban Charta) foglaltakkal összhangban, valamint a fentebb már említett magyar önkormányzati autonómia-felfogás miatt – a helyi önkormányzatok alapvető jogait és kötelességeit csak törvénnyel lehet szabályozni.

Ennek megfelelően az OGY törvényben szabályozza a helyi önkormányzatok jogállását, kizárólagos feladat- és hatáskörét, a kötelezően ellátandó feladatait, kötelező szervtípusait, működésének garanciáit, anyagi eszközeit és gazdálkodásának alapvető szabályait, valamint a helyi önkormányzati képviselők jogállását,⁵ választásuk rendjét,⁶ valamint jogait és kötelességeit. **A szabályozási jogkör jelentőségét véleményünk szerint nem lehet túlhangsúlyozni, hiszen ezáltal lényegében az OGY dönti el, hogy mely kérdéseket utal az országos közügyek körébe, illetve melyeket a helyi önállósággal intézhető ún. helyi közügyek közé.** A kettő közötti arány egyszersmind az önkormányzati rendszer államszervezeten belüli szerepét és jelentőségét is visszatükrözi.

Az OGY másik fontos jogköre a területszervezéshez kötődik, így – az érintett önkormányzatok véleményének előzetes kikérése után – ő dönt az állam területi tagozódásáról, a megyék összevonásáról, szétválasztásáról, határainak megváltoztatásáról, elnevezéséről és székhelyéről, végül a fővárosi kerületek kialakításáról.⁷ Az eljárás részletes szabályait az Möt.v. 96–105. §-i határozzák meg.

Az OGY harmadik, egyben az önkormányzatok életébe a legerőteljesebb beavatkozást biztosító jogköre az alaptörvény-ellenesen működő helyi önkormányzatok feloszlata [Alaptörvény 1. cikk (2) bek. g) pont és 35. cikk (5) bek.]. Az eljárás részleteivel más állami szerveknél is foglalkozunk még, ugyanis a döntés egy sokszereplős folyamat végén, kizárólag mint *ultima ratio* születhet meg. Alkalmazására ezidáig - részben emiatt – csak két alkalommal került sor (1992-ben Tiszaderzs, 2004-ben Tápiószéle esetében. A szakanyag lezárásának időpontjáig egy harmadik esetben, Foktő település ügyében még folyamatban van az eljárás).

Az OGY az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlataáról a Kormány javaslatának az OGY-hez való benyújtását követő soron következő ülésén határoz. E napirend tárgyalására ugyanakkor meg kell hívni az érintett önkormányzat polgármesterét, aki jogosult a képviselő-testület feloszlataással kapcsolatos álláspontját az OGY döntésének meghozatala előtt ismertetni. A döntés utáni teendőket a köztársasági elnökről szóló részben ismertetjük.

Logikailag ide tartozik még, emiatt utalás szintjén itt említjük meg az Országgyűlés két szervét, az Alaptörvény 43. cikkében nevesített Állami Számvevőszéket (ÁSZ), valamint az Alaptörvény 30. cikkében nevesített alapvető jogok biztosát (Biztos).

2.2 A köztársasági elnök önkormányzatokat érintő jogosítványai

Az államfő helyhatóságokkal kapcsolatos hatásköre az Alaptörvény 9. cikke, valamint az Möt.v. 126. §-a alapján három nagy részre bontható:

- egyfelől az OGY mellett a köztársasági elnöknek (továbbiakban KE) is van területszervezési jogköre,
- másfelől van olyan jogosítványa, amely a helyi önkormányzati választásokkal kapcsolatos,
- végezetül a helyi önkormányzat képviselő-testületének OGY általi feloszlataát követően is van feladata.

⁵ Ennek kapcsán lásd: 2000. évi XCVI. törvény a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről.

⁶ 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról.

⁷ Legutóbbi kapcsán lásd pl.: a 2013. évi CXXVIII. törvényt Budapest főváros közigazgatási területével összefüggő egyes törvények módosításáról.

A KE területszervezési jogköre kiegészíti az OGY jogkört. Amíg ugyanis a Parlament alapvetően a területi típusú önkormányzatok területét érintő szervezési kérdésekben dönt, addig a KE elé a következő kérdések tartoznak:

- városi cím adományozása,
- község alakítása,
- község egyesítése, illetve annak megszüntetése,
- végül város és község elnevezése.

Döntését az OGY-hez hasonlóan évente egy alkalommal, december 31-ig (várossá nyilvánítás kérdésében július 31-ig) hozza meg. A döntést határozat formájában adja ki.

Az Alaptörvény 9. cikk (3) bek. e) pontja rögzíti, hogy a KE tűzi ki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásának időpontját. Ez a jogosítványa azonban nem korlátlan. A választási eljárásról szóló törvény 302. § (1) bekezdése értelmében a választást úgy kell kitűzni, hogy a szavazás napja a kitűzés napját követő nyolcvanadik és századik nap közé essen.

Végül a KE feladata, hogy az önkormányzat OGY általi feloszlata után az új választás alapján létrejövő önkormányzat megalakulásáig gondoskodjon arról, hogy az önkormányzat folyamatos működése biztosított legyen. A hatályos szabályok értelmében az illetékes fővárosi/megyei kormányhivatal vezetőjét (az ún. kormány megbízottat, továbbiakban KMBT) kell ilyenkor megbízni. A KMBT gyakorolja azokat a feladat- és hatásköröket, melyeket a jogszabály a polgármester feladatává tesz (pl.: katasztrófavédelem), valamint halaszthatatlan esetben dönt olyan ügyekben, melyek a képviselő-testület átruházható hatáskörei (pl.: szociális ügyek).

2.3 Az Alkotmánybíróság és a helyi önkormányzatok kapcsolata

Az OGY hatáskörének ismertetésénél már utaltunk arra, hogy a helyi önkormányzatok alaptörvény-ellenes működése miatt lehetőség van a képviselő-testület (illetve közgyűlés) feloszlataására. **Annak a megállapítása, hogy az adott önkormányzat tevékenysége, illetve mulasztása alaptörvény-ellenesnek tekintendő-e, nem az OGY feladata.** Az Alaptörvény 35. cikk (5) bekezdése értelmében ilyenkor **az AB-hoz kell fordulni ún. elvi véleményért.**⁸

Ezzel kapcsolatos legfrissebb elvi véleményében a taláros testület újfent kiemelte, hogy az alaptörvény-ellenes működésnek milyen konjunktív feltételei vannak:⁹

- egyfelől a helyi önkormányzat képviselő-testülete (értve ezalatt a közgyűlést is) tartósan nem működik,
- másfelől a képviselő-testület–polgármester között kialakult tartós bizalmatlanság, együttműködési képtelenség ellenére a testület nem kezdi meg a konfliktus feloldására alkalmas eljárásokat,
- harmadrészt a képviselő-testület a saját feloszlataáról sem dönt,
- végezetül ennek következtében a helyi önkormányzat működőképességének helyreállítása, illetve működésének folytatása nem várható.

A fentiekből kiolvasható, hogy **a helyi önkormányzat feloszlataának a lehetőségét az AB csak akkor tartja lehetségesnek, ha annak működőképessége végképp ellehetetlenült és egyértelmű, hogy az ennek orvosolását biztosító jogi eszközökkel az érintettek sem akarnak/tudnak élni.** Az ilyesfajta helyzetek tartós fennmaradása megengedhetetlen, mivel sértik a választópolgárok helyi önkormányzáshoz való jogát.

Az Möt.v. „önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálata” elnevezéssel tartalmaz egy tovább AB jogkört is, amit azonban logikai együvé tartozásuk miatt a szakanyag III. Részének 2. Fejezetében, az ún. törvényességi felügyeleti eszközök között ismertetünk.

2.4 A Kormány és a helyi önkormányzatok

A Kormánynak (az Alaptörvény fogalomhasználata szerint a végrehajtó hatalom általános szerveként) a helyi önkormányzatokkal fennálló kapcsolatát és annak erősségét alapvetően az határozza meg, hogy az önkormányzatokat az adott rendszerben a végrehajtó hatalmi ág részének, avagy önálló hatalmi ágnak tekintik. Előbbi esetben erőteljesebb, utóbbiban gyengébb eszközök illetik meg a közigazgatás csúcsszervét.

Az Alaptörvény ezzel összefüggésben csak annyit rögzít, hogy **a Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatal (továbbiakban kormányhivatal) útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.**¹⁰ A jelen-

⁸ Az AB az elvi véleményt az Alaptörvény 24. cikk (2) bek. g) pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 34. §-a alapján adja meg.

⁹ 18/2013. (VII. 3.) AB határozat.

¹⁰ Alaptörvény 34. cikk (4) bek.

legi állami működést végiggondolva azonban számos olyan terület emelhető még ki, amely a Kormány és helyi önkormányzatok közötti kapcsolatok számát bővíti. Például az önkormányzatokra vonatkozó törvények előkészítése és beterjesztése, a költségvetési törvény előkészítése, vagy a közszolgáltatásra vonatkozó képesítési előírások meghatározása is ebbe a körbe sorolható.

Az Alaptörvény kiemeli továbbá, hogy **a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvétele, vagy más kötelezettségvállalása feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához köthető.**¹¹ Ennek részleteit a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 10. §-a bontja ki.

Fontos továbbá az **Mötv. 16. §-a**, ami lehetővé teszi, hogy **amennyiben az Európai Unió, vagy más nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettség határideje eredménytelenül telt el, vagy a határidőben történő teljesítés elmaradásának reális veszélye fennáll, a Kormány a kötelezettséggel összefüggő beruházás megvalósításáról saját hatáskörben gondoskodjon.** A Kormány a belépéséről egyedi határozatában dönt, a feladat megvalósításáról pedig tipikusan valamelyik államigazgatási szerve útján gondoskodik.¹²

Végezetül utalunk arra, hogy az önkormányzati törvény a járási rendszer bevezetése után is külön foglalkozik az államigazgatási feladat- és hatáskörökkel, mivel maradéktalanul nem lehetett minden államigazgatási jellegű feladatot a járásokhoz telepíteni. Itt tehát olyan átruházott hatáskörökről van szó, amelyek irányítása és összehangolása, annak ellenére, hogy azok elintézésében önkormányzati szervek (jellemzően a jegyző, illetve a polgármester) járnak el, továbbra is a Kormány feladata.¹³

2.5 A miniszterek helyi önkormányzatokkal kapcsolatos legfontosabb feladat- és hatásköre

A Kormányánál ismertetett feladatok megvalósításában a Kormány tagjai, a miniszterek, valamint a nekik alárendelt államigazgatási szervek működnek közre. Az Mötv. a miniszterek közül kettőnek a feladatait különösen részletesen szabályozza, terjedelmi okokból kifolyólag jelen pontban mi is csak velük foglalkozunk. A 128. §-ban taglalja a helyi önkormányzatokért felelős miniszter (ez a Belügyminiszter, továbbiakban BM), a 129. §-ban pedig a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter (lényegében Közigazgatási és Igazságügyi Miniszter, továbbiakban KIM) feladatait.

A jelenlegi önkormányzati rendszerben **a BM feladatai négy fő terület köré csoportosulnak:**

- az önkormányzatok működésével kapcsolatban közreműködik az önkormányzatokat érintő jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök, valamint egyedi állami döntések tervezeteinek előkészítésében,
- számos feladata van az önkormányzatok gazdálkodásával kapcsolatban (többek között a fejlesztési források felhasználására kiírt pályázatok koordinálása),
- településfejlesztési feladatkörében településfejlesztési, gazdálkodási, valamint az egyes adatbázisokkal kapcsolatos kormányzati feladatok ellátásának összehangolása,
- végezetül az önkormányzatok szervezetét érintő feladatkörében dönt a közös önkormányzati hivatal létrehozásának egyik sajátos esetében a jóváhagyás megadásáról.¹⁴

A KIM feladatai alapvetően az OGY-nél, a KE-nél és az AB-nál már részletezett tevékenységek előkészítéséhez, illetve lebonyolításához kapcsolódnak:

- a Kormány a KIM-en keresztül gyakorolja az önkormányzatok fölötti törvényességi felügyeletet, emiatt a tevékenység irányítását a KIM látja el,
- kezdeményezi a Kormányánál az Alaptörvénnyel ellentétesen működő helyi képviselő-testület felosztatására vonatkozó országgyűlési előterjesztés benyújtását,
- előkészíti az OGY és a KE hatáskörébe tartozó területszervezési döntéseket,
- a kormányhivatal javaslatának megvizsgálását követően – a feltételek fennállása esetén – kezdeményezi a Kormányánál annak indítványozását, hogy az AB vizsgálja felül az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját.

Az Mötv. a 130. §-ban sorolja fel a többi kormánytag helyi önkormányzatokkal kapcsolatos feladatát (pl.: saját felelősségi körében a szakmai szabályok meghatározása és azok ellenőrzése, pénzügyi támogatások nyújtása stb.).

III. A törvényességi felügyelet szabályai

Az intézmény létét, szükségességét az indokolja, hogy **a jogállamban valamennyi állami szervnek, így a helyi önkormányzatoknak is a jogszabályok betartásával, törvényesen kell működniük.**

Jogrendszerünkben a törvényességi felügyeletre vonatkozó előírások kereteként egy nemzetközi megállapodás, a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (továbbiakban Charta) szolgál. A Charta a 8. cikkben foglalkozik az idevágó intézménnyel *administrative supervision*, azaz államigazgatási felügyelet elnevezéssel. A Charta kötelező előírásokat ugyan nem tartalmaz, viszont rögzíti az **arányosság elvét**, amely szerint **az államigazgatási felügyeletet olyan módon kell gyakorolni, hogy az esetleges beavatkozás mindig arányban legyen a védeni szándékozott érdekek fontosságával.**

Az Alaptörvény ezt a funkciót a Kormányhoz telepíti, valamint rögzíti, hogy azt a testület nem közvetlenül, hanem általános hatáskörű területi államigazgatási szervén, a fővárosi, megyei kormányhivatalon keresztül gyakorolja.¹⁵

A törvényességi felügyelet részleteit az Mötv. bontja ki a 132–142. §§-ban. További részletszabályokat állapít meg a 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet (továbbiakban Korm.r.) és a 23/2012. (IV. 25.) KIM rendelet. Terjedelmi okokból a továbbiakban mi csak az Mötv. részletszabályait ismertetjük, és csupán néhány helyen utalunk más jogszabályokra.¹⁶

3.1 A törvényességi felügyelet célja és terjedelme

Az Mötv. alapján a törvényességi felügyeleti eljárás **célja az, hogy biztosítsa az önkormányzat képviselő-testületének** (továbbiakban KT), **valamint szerveinek** [azaz a bizottságoknak, részönkormányzatnak, a (fő)polgármesternek, illetve megyei közgyűlés elnökének, továbbá a társulásnak, és a jegyzőnek] **a jogszerű működését.** A kérdés jelentőségét csak tovább fokozza, ha belegondolunk, hogy Magyarország 2004-es EU-s csatlakozása óta az önkormányzatok nemcsak mint a nemzeti jog alkotói és alkalmazói jelennek meg, de az EU-s joganyag alkalmazóiként is működnek.¹⁷

Az Mötv. pontosan megvonja a felügyelet terjedelmét. Ezek szerint az kiterjed:

- az önkormányzati szervezet, működés, valamint a döntéshozatali eljárás jogszerűségének vizsgálatára éppúgy,
- mint a döntések (rendelet, határozat) jogszerűségének vizsgálatára,
- illetve a törvényen alapuló jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladat-ellátási (közszolgáltatási) kötelezettség teljesítésének a vizsgálatára.

A határozatok tekintetében a jogalkotó azonban tett három megszorítást (ezek az ún. kivett döntések):

- egyfelől nem terjed ki a felügyelet azokra az önkormányzati határozatokra, amelyek alapján munkaügyi vitának, vagy közszolgálati jogviszonyból származó vitának van helye,
- másfelől azokra sem, amelyek esetén jogszabályban meghatározott bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye,
- végezetül részlegesen bár, de ugyancsak kikerül a törvényességi felügyelet alól az olyan önkormányzati határozat, amelyet a KT mérlegelési jogkörében hozott, mivel ilyenkor a kormányhivatal kizárólag a döntéshozatali eljárás jogszerűségét vizsgálhatja.

Az Mötv. szerint a törvényességi felügyelet kizárólag akkor terjed ki a fenti három kivett határozatra, ha az önkormányzat szervezetének, működésének, döntéshozatali eljárásának jogszerűségét vizsgálva a kormányhivatal azt tapasztalja, hogy a határozat a munkavállaló javára történő jogszabálysértést tartalmaz, vagy munkaügyi vitának vagy közszolgálati jogviszonyból származó vitának van helye, és a határozat a munkavállaló javára történő jogszabálysértést tartalmaz.¹⁸

¹⁵ Alaptörvény 17. cikk (3) bekezdés, valamint 34. cikk (4) bekezdés. A hivatalok Törvényességi Felügyeleti Főosztályán dolgozók ezt területi referensi rendszerben látják el.

¹⁶ A kérdéskör kapcsán további hasznos információkkal szolgál: Balogh Gábor - Szögi Ágnes: *A helyi önkormányzatok törvényességi szempontú vizsgálatának múltja, jelene és jövője – 20 év után ismét törvényességi felügyelet.* Kodifikáció és Közigazgatás, 2012/1-2. 52-66 és 53-71, valamint Szabó Lajos - Cseh Lajosné: A törvényességi ellenőrzés lehetőségei és korlátai. Magyar Közigazgatás, 1996/6. 337-343.

¹⁷ EU-s csatlakozásunk előtt például az „Agenda 2000” elnevezésű országjelentés pontosan emiatt foglalkozott a törvényességi ellenőrzés szabályaival, hangsúlyozva azt, hogy az eszközök bővítése lenne célszerű.

¹⁸ Mötv. 132. § (5) bek. A szűkítő szabály ellenére éves szinten az egy megyében vizsgálandó határozatok száma még így is több ezerre tehető.

3.2 A törvényességi felügyelet eszközei

a) A kormányhivatal információkerési és javaslattevési joga

A törvény 133. §-a alapján a kormányhivatalnak lehetősége van arra, hogy az önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó kérdésben az érintettől (továbbiakban ez a kifejezés a KT-t, valamint annak szerveit egyaránt jelöli) információt/adatot kérjen, konzultációt kezdeményezzen, amelyeknek az érintett a megadott határidőn belül köteles eleget tenni. **Fontos látni, hogy az információkerési jog csupán lehetőség, az Mötv. nem említi, hogy annak jogszabálysértéshez kell kapcsolódnia.** Amennyiben viszont él vele a kormányhivatal, az önkormányzatnak kötelezettségévé válik az együttműködés.

A kormányhivatal javaslattevési joga – hasonlóan az előbbihez –, csupán lehetőség, ami kiterjedhet az önkormányzat működésére, szervezetére, döntéshozatali eljárására. **A javaslatot a KT köteles megtárgyalni és arról döntést hozni (ez azonban nem jelenti azt, hogy el is kell fogadnia).** Amennyiben a javaslatot elutasítja, annak indokát az önkormányzat köteles a kormányhivatallal ismertetni.

b) A törvényességi felhívás

Ha a kormányhivatal jogszabálysértést észlel, törvényességi felügyeleti jogkörében legalább 30 napos határidő tűzésével felhívja (azaz itt már nem lehetőségéről, hanem kötelezettségéről van szó) az érintettet annak megszüntetésére. Az érintett a felhívásban foglaltakat köteles megvizsgálni, és a megadott határidőn belül az annak alapján tett intézkedéséről vagy egyet nem értéséről a kormányhivatalt írásban tájékoztatni. Amennyiben a megadott határidő eredménytelenül letelt, a törvény szerint **a kormányhivatal mérlegelésétől függ az, hogy milyen egyéb** (nyilván a jogsértéssel adekvát) **eszközt kíván alkalmazni.**

c) A képviselő-testület és a társulási tanács ülésének összehívása

A vonatkozó szabályokat az Mötv. 130. § b) pontjában, valamint a 135. §-ban helyezte el a jogalkotó. A jogkör alapján a kormányhivatal elsősorban nem közvetlenül, hanem a polgármesternél kezdeményezi a KT, illetve a társulási tanács (továbbiakban TT) elnökénél a TT ülésének összehívását. Erre akkor kerül sor, **ha az önkormányzat, illetve a társulás törvényes működésének biztosítása érdekében törvényességi kérdések megtárgyalása indokolt.**

Amennyiben a megkeresettek a kormányhivatal fenti javaslatának 15 napon belül nem tesznek eleget, a KT, illetve a TT ülést a kormányhivatal hívja össze. Ilyenkor a kormányhivatal eltérhet a helyi önkormányzat, illetve a társulás szervezeti és működési szabályzatában (továbbiakban SZMSZ) meghatározott szabályoktól. A 15 napos határidő irányadó akkor is, ha a kormányhivatal vezetője a testületi ülés összehívásának indokát tartalmazó indítványt küldött, de a polgármester ennek nem tett eleget.¹⁹

d) Önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközése esetére alkotmánybírói felülvizsgálat kezdeményezése, önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangja bírósági felülvizsgálatának kezdeményezése

Az Mötv. 136. §-a az Alaptörvény kapcsolódó szabályait bontja ki, és két esetet nevesít. Ugyan mindkettő az önkormányzatok által alkotott rendeletek felülvizsgálatára irányul, de az (1) bekezdésben foglalt eljárásban az Alkotmánybírósághoz telepíti a jogalkotó a döntési jogkört, míg a másodikban a Kúriához. A különbségtétel alapja az, hogy **ha a kormányhivatal az önkormányzati rendeletet az Alaptörvényvel találja ellentétesnek, akkor az AB jár el, ha viszont más jogszabállyal** (törvénnyel, rendelettel) **való összhangjának a vizsgálatát kell lefolytatni, akkor a Kúria.**

Fontos megjegyezni, hogy az AB eljárására logikailag csak azután kerülhet sor, ha a kormányhivatal eredménytelenül alkalmazta a törvényességi felhívást, illetve a KT/TT ülés összehívásának eszközét. A kormányhivatal ilyenkor javaslatát a KIM-hez juttatja el. A miniszter a javaslat megvizsgálását követően – a feltételek fennállása esetén – kez-

deményezi a Kormánytól az önkormányzati rendelet Alaptörvényvel való összhangja felülvizsgálatának indítványozását. A kormányhivatal az indítvány tervezetét megküldi az önkormányzatnak is.

Más eljárási szabályok érvényesülnek akkor, amikor a hivatal a Kúriához kíván fordulni. Erre ugyanis közvetlenül van lehetősége, de csak az önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől, vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen eltelte után számított 15 napon belül. Az indítványt az önkormányzatnak ebben az esetben is meg kell küldeni. Az önkormányzati rendelet (továbbiakban rendelet) felülvizsgálatára irányuló bírósági indítványnak az Mötv. szerint négy dolgot kell tartalmaznia:

- * magát a Kúria által vizsgálandó rendeletet,
- * a rendelet jogszabálysértőnek talált rendelkezésének megjelölését,
- * azon jogszabályi rendelkezés megjelölését, amelyet a rendelet sért,
- * végezetül annak okát, hogy a kormányhivatal az adott rendelkezést miért tartja jogszabálysértőnek.

A felülvizsgálatra vonatkozó eljárás szabályait és a bírósági döntés jogkövetkezményeit a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (röviden Bszi.) tartalmazza, mely szerint a kérdésben a Kúria önkormányzati tanácsa jár el nemperes eljárásban, a szervek teljes költségmentességet élveznek, ugyanakkor a jogi képviselő kötelező. Főszabály szerint a tanács az indítvány beérkezésétől számított 90 napon belül szótöbbséggel hozza meg határozatát.

e) A jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítása²⁰

A kormányhivatal akkor kezdeményezi a Kúriánál ezt az eljárást, ha az önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta (tehát nem alkotott meg valamilyen rendeletet). Az indítványnak ilyenkor tartalmaznia kell:

- * annak a törvényi rendelkezésnek a megjelölését, amely alapján az önkormányzat jogalkotási kötelezettsége fennáll,
- * annak okát, hogy a kormányhivatal miért tartja a jogalkotási kötelezettség elmulasztását megállapíthatónak,
- * végül a jogalkotási kötelezettség elmulasztásával összefüggő, a mulasztás elbírálásához szükséges önkormányzati rendeletet.

A Kúria ilyenkor első lépésben határidőt tűz a mulasztó önkormányzat számára kötelezettségének teljesítésére, mivel minden további nélkül elképzelhető, hogy az önkormányzat menet közben önként tesz eleget jogalkotási kötelezettségének. **Az eljárás csak akkor folytatódik tovább, ha az önkormányzat a rendelkezésre álló határidőn belül saját hatáskörben nem orvosolta mulasztását.** Ilyenkor a kormányhivatal egy másik felügyeleti eszközével él, a határidő leteltét követő 30 napon belül kezdeményezi a Kúriánál annak elrendelését, hogy a mulasztást maga a kormányhivatal orvosolja (ennek részleteit lásd a következő pontban). A mulasztás megállapítása tehát ilyenkor a teljes folyamatnak csak az első szakaszát jelenti. A bíróság előtti eljárás szabályait ebben az esetben is a Bszi. tartalmazza.

f) A helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének pótlása

Az Mötv. 138. §-a egy merőben új közjogi intézményt nevesít, ami arra az esetre vonatkozik, ha az önkormányzat a rendeletalkotási kötelezettségének a bíróság felhívására sem tett eleget. Ilyenkor a törvény értelmében a kormányhivatal vezetőjének (az ún. kormány megbízottnak, továbbiakban KMBT-nek) kell eljárni és jogszabályt alkotni helyette. **A KMBT a rendeletet a helyi önkormányzat nevében, az önkormányzati rendeletre irányadó szabályok szerint alkotja meg azzal, hogy értelemszerűen a rendeletet ilyenkor nem a PM és a jegyző írja alá, hanem a KMBT.**

A rendeletet a Magyar Közlönyben kell kihirdetni. A kihirdetett rendeletet a kormányhivatal megküldi az önkormányzatnak, ahol a jegyző gondoskodik annak az SZMSZ-ben meghatározott szabályokkal azonos módon történő közzétételéről.²¹

A KMBT által az önkormányzat nevében megalkotott rendelet ugyan helyi önkormányzati rendeletnek minősül, azonban van egy nagyon fontos specialitása. **Módosítására, illetőleg hatályon kívül helyezésére ésszerűségi okokból** (tehát azért, hogy az egész mulasztás miatti folyamat ne kezdődhessen esetleg újra) **az önkormányzat kizárólag a következő önkormányzati választást követően jogosult. Ez idő alatt a módosításra csak a KMBT jogosult.**

²⁰ Lásd Mötv. 137. §.

²¹ A jegyzők szakmai kérdéseikkel nyugodtan fordulhatnak a kormányhivatalhoz. Az ún. „Szakmai napok” mellett a személyes egyeztetés lehetősége is adott számukra.

g) Az önkormányzati határozat elleni bírósági eljárás kezdeményezési joga

Az eddigiekben önkormányzati rendeletekkel kapcsolatos eljárásokat vizsgáltunk, a következő két felügyeleti eszköz azonban határozatokhoz kötődik. Az Mötv. 139. §-a értelmében a kormányhivatal az önkormányzati tájékoztatás kézhezvételétől, vagy a nyitva álló határidő eredménytelen elteltétől számított 15 napon belül kezdeményezheti önkormányzati határozat felülvizsgálatát. A törvényhozó úgy döntött, hogy **ezekben az esetekben nem a Kúria jár el, hanem a törvényszékek mellett megszervezett közigazgatási és munkaügyi bíróságok.**

A jogszabálysértés megszüntetésére irányuló pert ilyenkor az önkormányzat, vagy a polgármester ellen kell megindítani. Garanciális jelentősége van annak a szabálynak, amely kimondja, hogy a bíróság a jogszabálysértő határozat végrehajtását felfüggeszti akkor, ha az a közérdek súlyos sérelmével vagy elháríthatatlan kárral járna.

h) Önkormányzati határozathozatali és feladat-ellátási kötelezettség elmulasztása

Az Mötv. felügyeleti eszközöket felsoroló 132. §-a az e) pont alatt már utal arra, hogy nem csupán jogsértő határozat megalkotása miatt lehet helye eljárásnak, de akkor is, ha az önkormányzat passzivitása teszi ezt szükségessé. **A 140. § ennek a jogellenes mulasztásnak két variációját szabályozza. Egyfelől a határozathozatali kötelezettség elmulasztása miatti eljárás esetét, másfelől a feladat-ellátási kötelezettség elmulasztása miatt.** Az eljárás itt is az előbbihez hasonló módon indul, vagyis a kormányhivatal az önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől, vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen leteltétől számított 15 napon belül fordulhat a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz. A bírósághoz benyújtott írásbeli indítványában kezdeményezheti az önkormányzat törvényen alapuló határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítását és a határozat meghozatalára való kötelezést, vagy feladat-ellátási (közszolgálati) kötelezettsége elmulasztásának megállapítását és a feladat elvégzésére való kötelezést.

Amennyiben a bíróság megállapítja a határozathozatali/feladat-ellátási kötelezettség elmulasztását, akkor határidő tűzésével kötelezi az önkormányzatot a határozat meghozatalára. Tulajdonképpen a kétféle eljárásnak ez jelenti az első szakaszát, hiszen a mulasztó önkormányzatnak ekkor lehetősége nyílik a mulasztás saját hatáskörben történő pótlására, aminek folyamánként a mulasztási eljárás itt akár véget is érhet.

A mulasztási eljárások második szakasza akkor veszi kezdetét, ha az önkormányzat a megadott határidőn belül nem tesz eleget kötelezettségének. Ezt értelemszerűen a kormányhivatal érzékelheti, ezért a határidő leteltét követő 30 napon belül kezdeményezheti a bíróságnál a mulasztás kormányhivatal által történő pótlásának az elrendelését az önkormányzat költségére. Felhívjuk a figyelmet a törvényi szóhasználatra. **A kormányhivatal mérlegelésén múlik, hogy él-e a lehetőséggel és kezdeményezi-e a bíróságnál az eljárás második szakaszát.**

i) Törvényességi felügyeleti bírság megállapítása

Új jogintézmény a törvényességi felügyeleti bírság (továbbiakban bírság).²² Az Mötv. értelmében **a bírság kiszabásának önkormányzatokkal és társulásokkal szemben egyaránt helye lehet** (erre a mondatokban szereplő -hat, -het végű megengedő igék utalnak). A kormányhivatal öt esetben mérlegelheti a bírság kiszabását. Akkor, ha:

- * a jegyző felhívás ellenére határidőn belül nem tesz eleget a jegyzőkönyv megküldési kötelezettségének,
- * az érintett (ami a KT-t és szerveit egyaránt jelölő kifejezés) határidőben nem tesz eleget az információkérésre irányuló megkeresésnek,
- * a közigazgatási és munkaügyi bíróság megállapítja, hogy az önkormányzat jogalkotási/határozathozatali/feladat-ellátási kötelezettségének nem tett eleget, és a bíróság által tűzött határidő eredménytelenül eltelt,
- * a kormányhivatal kezdeményezése alapján a KT nem folytatja le határidőben a polgármester, valamint a polgármester a jegyző ellen a fegyelmi eljárást,
- * az érintett ugyanazon jogszabályi kötelezettségét ismételten megsérti, azonban az ismételten megsértett jogszabályi kötelezettség súlya nem indokolja más törvényességi felügyeleti eszköz alkalmazását.

A bírság összege pontosan behatárolt, legkisebb összegét a közszolgálati tisztviselők illetményalapja képezi (ez 2013-ban 38 650 forint), míg legmagasabb összege esetenként az illetményalap tízszerese. A bírság akár ismételten is kiszabható. A bírságösszeg megállapításánál a kormányhivatal figyelembe veszi:

- * egyfelől a jogellenes kötelezettségszegés súlyát,
- * másfelől az önkormányzat költségvetési helyzetét,
- * végezetül (ha vannak, akkor) a korábban kiszabott bírságok számát és mértékét.

A bírság megállapításáról határozat születik, erre a 2004. évi CXL. törvény rendelkezései irányadóak. A határozattal szemben bírósági felülvizsgálatnak van helye, jogszabálysértésre hivatkozással az illetékes közigazgatási és munkaügyi bíróságtól kérhető jogorvoslat a döntés közzétételétől számított 15 napon belül. A bíróság a kormányhivatalt a törvényességi felügyeleti bírsággal összefüggésben új eljárás lefolytatására nem kötelezheti (viszont a döntést megsemmisítheti, illetve megváltoztathatja).

A jogalkotó a törvényességi felügyeleti eszközök részletszabályai után, a 142. §-ban a bírósági eljárás kezdeményezésének közös szabályait adja meg. Tekintettel arra, hogy ezeket az eljárási szabályokat a d)-e) és g)-i) pontokban már ismertettük, újfent itt nem térünk vissza rájuk.²³

A teljességhez hozzátartozik, hogy az Mötv. a 132. § (1) bekezdésében nevesített felügyeleti eszközök felsorolása bővebb, mint a fent ismertetett intézmények köre. Ez azzal magyarázható, hogy több olyan eset is van, amikor az eljárás megindítása ugyan a kormányhivatal jogköre, annak lefolytatása, illetve a döntés meghozatala azonban már nem tartozik hozzá. A vonatkozó szabályok egy része emiatt vagy az Mötv. más részeiben (pl.: KT feloszlásáról rendelkező szabályai), vagy az önkormányzati törvényen kívül, más jogszabályban lett elhelyezve (pl.: a központi költségvetésből járó támogatás jogszabályban meghatározott részének visszatartása, illetve megvonása).²⁴

²² Lásd: Mötv. 132. § f) pontja, valamint a 141. §.

²³ Mötv. 142. §.

²⁴ Mötv. 130. § (1) bek. g) pont.

IV. A helyi önkormányzatok „felterjesztési joga” és érdekképviselőinek rendszere

Az eddigiekben elsősorban más állami szerveknek a helyi önkormányzatok felé irányuló feladat- és hatásköreiről, illetve jogszabályairól volt szó. A kapcsolat azonban kétirányú. **Jelen pont alatt** éppen emiatt az önkormányzatokat önállóan megillető **petíciós, másképp felterjesztési jogról, valamint közösen gyakorolható érdekképviselőiben való részvétel jogáról** lesz szó.

A „felterjesztési jogról” az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés j) pontja rendelkezik. Eszerint a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől az önkormányzat tájékoztatást kérhet, nála döntést kezdeményezhet, illetve számára véleményt nyilváníthat. Az Mőtv. 7. §-a ezt annyival egészíti ki, hogy a megkeresett szerv a megkeresésre 30 napon belül érdemben köteles válaszolni. Amennyiben pedig a tájékoztatás, a válaszadás vagy az intézkedés nem a megkeresett szerv hatáskörébe tartozik, köteles a megkeresést 8 napon belül áttenni a hatáskörrel rendelkező szervhez, és erről a megkereső önkormányzatot egyidejűleg tájékoztatni.

A szabályozásból látható, hogy **a megkeresett szervnek nem kell elfogadnia az önkormányzat felterjesztésében foglaltakat, kötelezettsége arra irányul, hogy a megkeresésre érdemi, tartalmi választ adjon.**²⁵

Az önkormányzatok oldalirányú kapcsolatai közül kiemelésre érdemesek azok a célorientált együttműködések, amelyek az érdekképviselőkben való részvételt, a közös érdekérvényesítést szolgálják.²⁶ A hatályos önkormányzati törvény az Alaptörvénnyel összhangban, de annál részletesebben állapítja meg, hogy az országos önkormányzati érdekszövetségek jogalkotási feladatokra, intézkedések megtételére vonatkozó javaslatot tehetnek, konzultációt folytathatnak a Kormánnyal a helyi önkormányzati rendszert, valamint a helyi önkormányzatok által ellátott közszolgáltatásokat érintő stratégiai kérdésekről és a központi költségvetés önkormányzatokat érintő kérdéseiről.

Az Mőtv. szerint **csak azokat a szervezeteket lehet jelenleg országos önkormányzati érdekképviselői szervezeteknek tekinteni, amelyek taglétszáma elér egy bizonyos küszöböt.** Ez azt jelenti, hogy:

- a megyei önkormányzatok érdekképviselőt ellátó szövetségnek legalább 13 tagja megyei önkormányzat kell, hogy legyen,
- a megyei jogú városok (továbbiakban MJV) érdekképviselőt ellátó szövetségnek pedig legalább 15 tagja kell, hogy MJV önkormányzat legyen,
- a fővárosi önkormányzat érdekképviselőt ellátó szövetségnek legalább 15 tagja fővárosi kerületi önkormányzat kell, hogy legyen,
- a törvény szerint a városi és a járásszékhely városi (továbbiakban JSZV) önkormányzatok érdekképviselőt ellátó szövetségnek tagja kell, hogy legyen az ilyen szerepet betöltő önkormányzatok több mint 50%-a, és a tagságon belül a JSZV önkormányzatok több mint 50%-a,
- az Mőtv. az előbbi kategóriákba be nem sorolható minden más olyan önkormányzati érdekképviselői szervezet (szövetség) előtt is megnyitja az utat, amennyiben annak tagja legalább 400 helyi önkormányzat, és legalább 11 területi (megyei) szervezetük működik.

Az összetételre vonatkozó szabályokból egyértelműen látható, hogy **a jogalkotó célja a valós támogatottsággal rendelkező szervezetek létrejöttének elősegítése volt. Ehhez kapcsolódik, hogy az arányszámok számításánál egy helyi önkormányzatot csak egy érdekszövetség tagjaként lehet figyelembe venni.**

Jelenleg 7 országos önkormányzati szövetség működik:

- a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége,
- a Magyar Önkormányzatok Szövetsége,
- a Kisvárosi Önkormányzatok Országos Érdekszövetsége,
- a Községek, Kistélepülések és Kistérségek Országos Önkormányzati Szövetsége,
- a Magyar Faluszövetség,
- a Megyei Jogú Városok Szövetsége,
- valamint a Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége.

A helyi önkormányzatok és a Kormány egyeztető fóruma 2012 óta az Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Tanácsa (ÖNET), amely a Kormány javaslattevő, konzultatív testületként funkcionál.

Irodalomjegyzék

ÁRVA Zsuzsanna–BALÁZS István–BARTA Attila–VESZPRÉMI Bernadett: *Helyi önkormányzatok*. Debreceni Egyetemi Kiadó, 2012.

GYERGYÁK Ferenc: *Az önkormányzati törvény a gyakorlatban. (Tanácsok, módszerek, alkalmazási technikák a törvény végrehajtásához.)* Kódex Nyomda, Pécs, 2012.

NAGY Marianna–HOFFMANN István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. HVG-Orac, Budapest, 2012.

VEREBÉLYI Imre (szerk.): *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999.

BALOGH Gábor–SZÖGI Ágnes: *A helyi önkormányzatok törvényességi szempontú vizsgálatának múltja, jelene és jövője – 20 év után ismét törvényességi felügyelet*. Kodifikáció és Közigazgatás, 2012/1–2. 52–66 és 53–71.

SZABÓ Lajos–CSEH Lajosné: A törvényességi ellenőrzés lehetőségei és korlátai. Magyar Közigazgatás, 1996/6. 337–343.

²⁵ Vö. Nagy Marianna – Hoffmann István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. HVG-Orac, Budapest, 37–38.

²⁶ Lásd még: Gyergyák (2012), i.m. 216.

Fogalomtár

- 1) Az **arányosság elve**: a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában megfogalmazott egyik legfontosabb elv, mely szerint a helyi önkormányzatok irányába az államigazgatási felügyeletet olyan módon kell gyakorolni, hogy az esetleges beavatkozás mindig arányban legyen a védeni szándékozott érdekek fontosságával.
- 2) A **törvényességi felügyelet célja** az Möt.v. szerint: az, hogy biztosítsa az önkormányzat képviselő-testületének, valamint szerveinek [azaz a bizottságoknak, részönkormányzatnak, a (fő)polgármesternek, illetve megyei közgyűlés elnökének, továbbá a társulásnak és a jegyzőnek] a jogszerű működését.
- 3) A **felterjesztési jog**: alapján a helyi önkormányzat a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, nála döntést kezdeményezhet, illetve számára véleményt nyilváníthat.

Önellenőrző kérdések

Az I. részhez

- 1) Milyen elméleteket ismer a helyi önkormányzatok hatalmi ági hovatartozását illetően?

.....

.....

.....

.....

.....

- 2) Miért fontos, hogy hol helyezkednek el a helyi önkormányzatok a hatalommegosztás rendszerében?

.....

.....

.....

.....

- 3) Magyarországon melyik hatalmi ágba soroljuk a helyi önkormányzatokat?

.....

.....

.....

.....

- 4) A magyar közigazgatás szervezeti rendszerében hol helyezkednek el a helyi önkormányzatok?

.....

.....

.....

.....

- 5) Milyen két típusát tudja megkülönböztetni a helyi önkormányzatoknak Magyarországon?

.....

.....

.....

.....

A II. részhez

- 1) Az Országgyűlésnek milyen, az önkormányzatokkal kapcsolatos három alapvető jogosítványát tudja felsorolni?

.....

.....

.....

.....

2) Miért nincs átfedés a köztársasági elnök (KE) és az Országgyűlés (OGY) helyi önkormányzatokkal kapcsolatos területszervezési jogkörében?

.....

3) Milyen feltételek fennállása esetén állapítja meg az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenes önkormányzati működést?

.....

4) Miért tartalmaz az Mötv. államigazgatási feladat- és hatáskörökre vonatkozó szabályokat 2013 után is?

.....

5) Milyen négy fő terület köré csoportosulnak a Belügyminiszter helyi önkormányzatokkal kapcsolatos feladatai?

.....

A III. részhez

1) Mely jogszabályok rendezik a helyi önkormányzatok fölötti törvényességi felügyelet részleteit Magyarországon?

.....

2) Melyik szerv feladata a törvényességi felügyelet gyakorlása ma Magyarországon?

.....

3) Mire terjed ki az Mötv. értelmében a törvényességi felügyelet?

.....

4) Milyen sajátosságokat tud kiemelni a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének pótlása kapcsán?

.....

5) Milyen szempontok vehetők figyelembe a törvényességi felügyeleti bírság megállapításánál?

.....

A IV. részhez

1) Mire terjed ki az önkormányzatok „felterjesztési joga”?

.....

2) Az önkormányzatok által megkeresett szervezeteknek milyen kötelezettsége van?

.....

3) Milyen kötelező előírást ismer a fővárosi önkormányzati érdekképviseleti szövetség taglétszámára vonatkozóan?

.....

4) Milyen területi önkormányzati érdekképviseleti szerveket ismer?

.....
.....

5) Hogy nevezik a Kormány és a helyi önkormányzatok hivatalos egyeztető fórumát?

.....