

A helyi önkormányzatok tevékenységének törvényességi felügyelete

Szerkesztette:
GYERGYÁK FERENC

Dialóg Campus

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TEVÉKENYSÉGÉNEK
TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELETE

Vákát oldal

A HELYI
ÖNKORMÁNYZATOK
TEVÉKENYSÉGÉNEK
TÖRVÉNYESSÉGI
FELÜGYELETE

Szerkesztette:
Gyergyák Ferenc

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosító számú,
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
elnevezésű kiemelt projekt keretében jelenik meg.

Szerzők:

Balogh Gábor

1. fejezet 1.2.–1.5.

2. fejezet

3. fejezet

4. fejezet

6. fejezet

Gyergyák Ferenc

1. fejezet 1.1.

5. fejezet

Lektorálta:

Fábián Adrián

© Dialóg Campus Kiadó, 2018

© Szerkesztő, 2018

© Szerzők, 2018

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

1. A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeleti rendszer alapjai	7
1.1. A helyi önkormányzás általános szabályai	7
1.2. A törvényességi felügyelet múltja, történeti áttekintés	12
1.2.1. Tanácsrendszer	12
1.2.2. Köztársasági megbízottak időszaka	13
1.2.3. Fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok	14
1.2.4. Regionális közigazgatási hivatalok	16
1.2.5. Regionális államigazgatási hivatalok	19
1.2.6. Ismételten fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok	19
1.2.7. Fővárosi és megyei kormányhivatalok	21
1.3. A törvényességi felügyelet nemzetközi irányai	27
1.3.1. Az angolszász típus	28
1.3.2. A francia típus	28
1.3.3. A német típus	29
1.3.4. A skandináv típus	30
1.4. A törvényességi felügyelet jogszabályi környezete	31
1.4.1. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája	31
1.4.2. Az Alaptörvény rendelkezései	33
1.4.3. Az Mötv. rendelkezései	34
1.4.4. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet (Vhr.) rendelkezései	40
1.4.5. A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet rendelkezései	40
1.4.6. A Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet rendelkezései	41
1.5. A törvényességi felügyelet célja, tárgya	41
1.5.1. A felügyelet és az ellenőrzés fogalmi elhatárolása	42
1.5.2. A törvényességi felügyelet célja	43
1.5.3. A törvényességi felügyelet tárgya	44
2. A törvényességi felügyelet eszközrendszere	49
2.1. Információkérési, javaslatételteli jog és szakmai segítségnyújtás	49
2.1.1. Információkérési jog	49
2.1.2. Szakmai segítségnyújtás	50
2.2. Törvényességi felhívás	52
2.3. A képviselő-testület vagy a társulási tanács összehívásának kezdeményezése, illetve a képviselő-testület vagy a társulási tanács ülésének összehívása	57
2.4. Önkormányzati rendelet alkotmánybíróági és bírósági felülvizsgálatának kezdeményezése	59
2.4.1. Alkotmánybíróági felülvizsgálat kezdeményezése	59
2.4.2. Bírósági felülvizsgálat kezdeményezése	61
2.5. Önkormányzati határozat bírósági felülvizsgálatának kezdeményezése	64
2.6. Bírósági eljárás megindításának kezdeményezése határozathozatali, feladatellátási kötelezettség nem teljesítése és jogalkotási kötelezettség elmulasztása esetén, a határozathozatal és a jogalkotási kötelezettség pótlása	66
2.6.1. Határozathozatali, feladatellátási kötelezettség nem teljesítése esetén bírósági eljárás megindítása, határozathozatali kötelezettség pótlása	66
2.6.2. Bírósági eljárás megindításának kezdeményezése jogalkotási kötelezettség elmulasztása esetén, jogalkotási kötelezettség pótlása	68

2.7.	Képviselő-testület feloszlásának kezdeményezése	74
2.8.	A helyi önkormányzatnak a központi költségvetés terhére nyújtott támogatás felülvizsgálatának kezdeményezése	75
2.9.	Perindítás a polgármester tisztségének megszüntetése iránt	76
2.10.	Fegyelmi eljárás kezdeményezése a helyi önkormányzat polgármestere, jegyzője ellen	78
2.11.	Az önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat kezdeményezése	79
2.12.	Törvényességi felügyeleti bírság	80
3.	A törvényességi felügyeleti eljárás szakaszai	83
3.1.	A vizsgálati szakasz	83
3.2.	Az intézkedési szakasz	85
4.	A helyi képviselő-testületi határozatok felülvizsgálata során észlelt tipikus jogsértések	89
4.1.	A képviselő-testületi határozatok típusai	89
4.1.1.	Önkormányzati hatósági ügyekkel kapcsolatos képviselő-testületi határozatok	89
4.1.2.	Önkormányzati ügyekben hozott képviselő-testületi határozatok	90
4.2.	Eljárásjogi jogsértések	91
4.2.1.	Az előterjesztett javaslatot elutasító döntés határozatba foglalásának elmaradása	91
4.2.2.	Egyedi ügyben hozott döntésről a képviselő-testület rendeletet alkot a határozati forma helyett	92
4.2.3.	Rendeletalkotási tárgykörben határozatot hoz a képviselő-testület	93
4.3.	Anyagi jogi jogsértések	93
4.3.1.	A képviselő-testület a saját maga által alkotott rendelete megsértésével hozott határozata	93
4.3.2.	A helyi önkormányzat működését meghatározó törvényt sértő képviselő-testületi határozatok	95
4.3.3.	Egyéb központi jogszabályt sértő képviselő-testületi határozatok	98
5.	A helyi önkormányzat rendeletalkotása, a rendeletek felülvizsgálata során észlelt tipikus jogsértések	101
5.1.	A helyi önkormányzat rendelete a jogforrási hierarchiában	101
5.1.1.	Felhatalmazás önkormányzati rendeletalkotásra (felhatalmazás terjedelme)	101
5.1.2.	A helyi önkormányzat rendeletével szemben támasztott főbb követelmények	105
5.2.	Az önkormányzati rendeletalkotás folyamata	106
5.2.1.	Az önkormányzati rendeletalkotás elhatározása	106
5.2.2.	Az önkormányzati rendeletalkotás kezdeményezése	107
5.2.3.	Az önkormányzati rendelet tervezetének elkészítésére kötelezett szervezet	108
5.2.4.	Az önkormányzati rendelet tervezetének véleményezése	109
5.2.5.	A rendelettervezet képviselő-testület elé terjesztése, elfogadása és kihirdetése	110
5.2.6.	Az önkormányzati rendelet hatályosulásának vizsgálata	112
5.3.	Az önkormányzati rendeletekben előforduló tipikus hibák	113
5.3.1.	Formai tipikus hibák	114
5.3.2.	Tartalmi tipikus hibák	115
5.4.	Az alkotmánybírói, bírósági felülvizsgálat tapasztalatai	117
5.4.1.	Az alkotmánybírói felülvizsgálat tapasztalatai	118
5.4.2.	A bírósági felülvizsgálat tapasztalatai	120
6.	A törvényességi felügyelet gyakorlata	123
	Tájékoztató irodalom	127
	Hivatkozott jogszabályok (és használt rövidítésük)	129

1. A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeleti rendszer alapjai

1.1. A helyi önkormányzás általános szabályai

A ma ismert helyi önkormányzati igazgatás a civil közigazgatás és a polgári állam fejlődésének eredményeként jött létre, amelynek megvoltak a feudális előzményei. A helyi önkormányzatiság egyik előzménye a középkor városállamisága volt, amelyek esetében az autonómia egyes jogköreit az uralkodó adományozta (például vásártartási jog, a bírák és a polgármester szabad megválasztása), e kiváltságok lehetőséget teremtettek a földesúri hatalomtól történő függetlenné válásra¹. Az így létrejött európai városok kialakították a saját önálló és független szervezetrendszerüket. E városok önkormányzáshoz való joga a mainál szélesebb volt; az öngazgatás mellett az igazságszolgáltatás, az önvédelem és az adóztatás jogát is fenntartották. Az önkormányzatiság másik előzménye a középkori (nemesi) rendiség, amely jellemzően középszinten valósult meg. Ezen önkormányzatisággal rendelkező szervezettípusok helyi igazgatása azonban nem közjogi alapon működött, hanem a tulajdon vagy a használat jogán.

A polgári forradalom eredményeként a hatalommegosztás elve vált általánosan elfogadottá; a helyi önkormányzati igazgatás közjogi szabályozása egyre jobban kiteljesedett, és fokozatosan elveszítették igazságszolgáltatási és önvédelmi (katonai) funkcióikat.

Magyarországon a 19. században – az 1848/49-es forradalom és szabadságharc, valamint az 1867-es kiegyezés eredményeként – alakult ki a polgári államra jellemző osztott közigazgatási struktúra. A létrejövő önkormányzati rendszer megkülönböztette a területi típusú helyi igazgatási egységeket (törvényhatóságok) és a települési típusú helyi igazgatási egységeket, községeket (kisközségek, nagyközségek, rendezett tanácsú városok), és e rendszerből kiemelve a fővárost, valamint a törvényhatósági jogú városokat, települési szint helyett a vármegyékkel azonos szinten helyezte el őket. A kisközségek és a nagyközségek a járási igazgatás keretébe tartoztak, a rendezett tanácsú városok a járásokkal azonos jogállással rendelkeztek. A főváros közigazgatás rendszeréről külön törvények rendelkeztek.

E helyi önkormányzatok igazgatási feladatai fokozatosan átkerültek a kiépülő dekoncentrált államigazgatási szervekhez, majd a polgári közigazgatási rendszert – így a helyi önkormányzatokat is – az 1949-ben elfogadott Alkotmány² számolta fel, létrehozva a szocialista típusú tanácsrendszert és tanácsigazgatást.

Az 1989–1990-es rendszerváltás eredményezte köztársasági államberendezkedés újra létrehozta a helyi önkormányzati rendszert. A szocialista államigazgatást felváltotta a civil

¹ Megjegyzés: A kiváltságok adása sokszor csak követte az eseményeket, mert például a város annyira nagy gazdasági potenciálra tett szert, hogy lényegében függetlenítette magát a földesúrtól, és az uralkodói kiváltságok ezt a helyzetet legalizálták. Máskor az uralkodónak tett szolgálat volt a kiváltságok oka

² 1949. évi XX. törvény, a Magyar Népköztársaság Alkotmánya (a továbbiakban: Alkotmány)

közigazgatás, amely két nagy alrendszerből áll: az államigazgatásból és az önkormányzati igazgatásból.

Magyarországon az Alkotmány és a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) alapján az 1990. szeptember 30-tól létrejött magyar helyi önkormányzati rendszer kétszintű (települési, illetve területi szint). E kétszintű tagozódás megmaradt a hatályos Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) (a továbbiakban: Alaptörvény) és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) szabályozása alapján. A települési, illetve a területi önkormányzatokat összefoglaló néven helyi önkormányzatoknak nevezzük.

Települési önkormányzatok a községekben, a városokban, a járásszékhely városokban, a megyei jogú városokban és a fővárosi kerületekben működnek. A területi önkormányzatok a megyékben működnek (megyei önkormányzatok). A fővárosi önkormányzat egyszerre települési és területi önkormányzat is.

A kétszintű önkormányzati rendszer sajátossága, hogy a helyi önkormányzatok – tekintettel arra, hogy csak települési és területi szinten épülnek ki – nem rendelkeznek központtal, így az egyes helyi önkormányzatok egymással mellérendeltségi viszonyban állnak, a rendszer valamennyi (azonos szintű) önkormányzata azonos jogokkal és kötelezettségekkel rendelkezik. A községnek, a városnak, a járásszékhely városnak, a megyei jogú városnak, a fővárosnak és kerületeinek, valamint a megyei önkormányzatnak ugyanakkor egymástól eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek.

„Helyi önkormányzatokról abban az esetben beszélünk, ha az ilyen öngazgató szervek közhatalmat gyakorolnak, vagy ilyen feladatok ellátásában vesznek részt. Ezek alapján a helyi (közigazgatási) önkormányzatok közigazgatási feladatok ellátására jönnek létre és a helyi választópolgárok közösségét megillető helyi önkormányzathoz való jogot valósítják meg.”³

A helyi önkormányzatokat megillető jogok közül különösen három bír kiemelkedő fontossággal:

1. az önállósághoz való jog;
2. a demokratikus helyi hatalomgyakorlás joga;
3. az önkormányzati jogok bírósági védelmének joga.⁴

Ezek a jogok részletesen a következők:

1. A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körben törvény keretei között önállóan szabályozhatja, illetve egyedi ügyekben szabadon igazgathatja a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi közügyeket.⁵ A helyi önkormányzat – a helyi képviselő-testület vagy a helyi népszavazás döntésével – önként vállalhatja minden olyan közügy, feladat ellátását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe. Az önként vállalt helyi közügyekben a helyi önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabállyal nem ellentétes. Az önként vállalt feladatok ellátása azonban nem veszélyeztetheti a kötelező önkormányzati feladat- és hatáskörök ellá-

³ BARTA Attila (2012): A helyi igazgatás kialakulása, a magyar helyi igazgatás fejlődése. In *Segédanyag a Helyi önkormányzatok tantárgyhoz 2012/2013. tanév I. félév*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatás Jogi Tanszék. 3.

⁴ KILÉNYI Géza szerk. (2008): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. Budapest, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft. 222.

⁵ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a)–i) pontjai.

tását, finanszírozása a saját bevételek vagy az erre a célra biztosított külön források terhére lehetséges.⁶

2. A helyi önkormányzat érvényre juttatja a népfelség elvét, a helyi közügyekben a közakaratot demokratikus módon, a széles körű nyilvánosságot megteremtve fejezi ki és valósítja meg.⁷ A népfelség elvéből következően a választópolgárok közössége általános módon közvetve (választott képviselő-testület útján), kivételesen közvetlenül (helyi népszavazás, közmeghallgatás stb.) valósítja meg a hatalomgyakorlást.⁸
3. Helyi önkormányzat döntését jogszabálysértés esetén csak az Alkotmánybíróság, illetve a bíróság bírálhatja felül.⁹ Az Alkotmánybíróság és a bíróság nemcsak az önkormányzati döntések felülvizsgálatára jogosult, hanem az önkormányzat jogok, önkormányzati hatáskörök jogszerű gyakorlásának védelmét is ellátják.¹⁰

A helyi önkormányzatok alapjogai egyenlők, azonban az egyes önkormányzatok a helyi igényektől és teljesítőképességüktől függően egymástól eltérő önkormányzati feladatok hatásköröket láthatnak el.¹¹

A helyi közügyek a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlásához, valamint mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek helyi megteremtéséhez kapcsolódnak. A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok, különösen:

- településfejlesztés, településrendezés;
- településüzemeltetés (köztemetők kialakítása és fenntartása, a közvilágításról való gondoskodás, kéményseprőipari szolgáltatás biztosítása, a helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása, közparkok és egyéb közterületek kialakítása és fenntartása, gépjárművek parkolásának biztosítása);
- a közterületek, valamint az önkormányzat tulajdonában álló közintézmény elnevezése;
- egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások;
- környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágcsalóirtás);
- óvodai ellátás;
- kulturális szolgáltatás, különösen a nyilvános könyvtári ellátás biztosítása; filmszínház, előadó-művészeti szervezet támogatása, a kulturális örökség helyi védelme; a helyi közművelődési tevékenység támogatása;
- gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások;
- szociális szolgáltatások és ellátások, amelyek keretében települési támogatás állapítható meg;
- lakás- és helyiséggazdálkodás;
- a területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása;

⁶ Möt. 10. (2) bekezdés.

⁷ Möt. 2. § (2) bekezdés.

⁸ Möt. 3. § (1) és (4) bekezdések, 41. § (2) bekezdés.

⁹ Möt. 136–140. §.

¹⁰ Möt. 5. §.

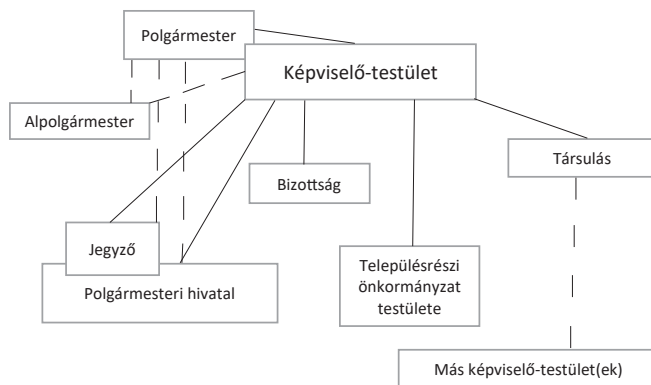
¹¹ Möt. 11. § (1) bekezdés.

- helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás;
- honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem, helyi közfoglalkoztatás;
- helyi adóval, gazdaságszervezéssel és turizmussal kapcsolatos feladatok;
- a kistermelők, őstermelők számára – jogszabályban meghatározott termékeik – értékesítési lehetőségeinek biztosítása, ideértve a hétvégi árusítás lehetőségét is;
- sport-, ifjúsági ügyek;
- nemzetiségi ügyek;
- közreműködés a település közbiztonságának biztosításában;
- helyi közösségi közlekedés biztosítása;
- hulladékgazdálkodás;
- távhőszolgáltatás;
- víziközmű-szolgáltatás, amennyiben a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény rendelkezései szerint a helyi önkormányzat ellátásért felelősnek minősül.

Törvény a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó más helyi önkormányzati feladatot is megállapíthat.¹²

A helyi önkormányzat jogi személy¹³, jogállását a törvény erejénél fogva létrejöttével nyeri el. A képviselő-testületet (megyei, fővárosi közgyűlést) a polgármester (megyei közgyűlés elnök, főpolgármester) képviseli.

Az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják. A képviselő-testület szervei: a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal, a jegyző, továbbá a társulás.¹⁴



1. ábra

A helyi önkormányzat felépítése

Forrás: FEIK Csaba szerk. (2014): Magyarország helyi önkormányzatai. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 53.

¹² Möt. 13. § (1)–(2) bekezdések.

¹³ Möt. 41. § (1) bekezdés.

¹⁴ Möt. 41. § (2) bekezdés.

A képviselő-testület a szervezet és működés részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatában, önkormányzati rendeletben állapítja meg. A képviselő-testület szükség szerint, a szervezeti és működési szabályzatában meghatározott számú, de évente legalább hat ülést tart. A képviselő-testület ülését a polgármester hívja össze és vezeti. A képviselő-testület ülése nyilvános, de a képviselő-testület az Möt.v.-ben meghatározott esetekben¹⁵ tart/tarthat.

A képviselő-testület a döntéseit (határozat, rendelet) nyílt szavazással hozza.

A képviselő-testület – az Möt.v.-ben meghatározott kivételekkel¹⁶ – hatásköreit a polgármesterre, a bizottságára, a részönkormányzat testületére, a jegyzőre, a társulására ruháztatja át. E hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, e hatáskört visszavonhatja. Az átruházott hatáskör tovább nem ruházható.

A képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatában határozza meg bizottságait, a bizottságok tagjainak számát, a bizottságok feladat- és hatáskörét, működésük alapvető szabályait.

A képviselő-testület elnöke a polgármester. A polgármester összehívja és vezeti a képviselő-testület ülését, valamint képviseli a képviselő-testületet. A polgármester tisztségét főállásban vagy társadalmi megbízatásban látja el.

A helyi önkormányzat képviselő-testülete az önkormányzat működésével, valamint a polgármester vagy a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására polgármesteri hivatalt vagy közös önkormányzati hivatalt hoz létre. A hivatal közreműködik az önkormányzatok egymás közötti, valamint az állami szervekkel történő együttműködésének összehangolásában. A jegyző vezeti a polgármesteri hivatalt vagy a közös önkormányzati hivatalt.

A helyi önkormányzatok képviselő-testületei megállapodhatnak abban, hogy egy vagy több önkormányzati feladat- és hatáskör, valamint a polgármester és a jegyző államigazgatási feladat- és hatáskörének hatékonyabb, célszerűbb ellátására jogi személyiséggel rendelkező társulást hoznak létre.

A társulást a helyi önkormányzatok képviselő-testületei írásbeli megállapodással hozzák létre. A megállapodást a polgármester írja alá. A társulásban részt vevő képviselő-testületek mindegyikének minősített többséggel hozott döntése szükséges a társulási megállapodás jóváhagyásához, módosításához vagy a társulás megszüntetéséhez. A társuláshoz csatlakozni naptári év első, abból kiválni naptári év utolsó napjával lehet, ha törvény vagy a társulási megállapodás másként nem rendelkezik.

A helyi önkormányzat vagyona a nemzeti vagyon része.¹⁷ Az önkormányzat vagyona törzsvagyon vagy üzleti vagyon lehet. A helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon külön része a törzsvagyon, amely közvetlenül a kötelező önkormányzati feladatkör ellátását vagy hatáskörgyakorlását szolgálja, és amelyet

- a) a törvény kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló vagyonnak minősít (forgalomképtelen törzsvagyon),
- b) törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősít (forgalomképtelen törzsvagyon),

¹⁵ Möt.v. 46. § (2) bekezdés.

¹⁶ Möt.v. 42. §.

¹⁷ 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról (a továbbiakban: Nvtv.) I. § (2) bekezdése.

- c) törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete korlátozottan forgalomképes vagyonelemként állapít meg.¹⁸

A helyi önkormányzat gazdálkodásának alapja az éves költségvetése. Ebből finanszírozza és látja el a törvényben meghatározott kötelező, valamint a kötelező feladatai ellátását nem veszélyeztető, önként vállalt feladatait. A kötelező és önként vállalt feladatok ellátásának forrásait és kiadásait a helyi önkormányzat egységes költségvetési rendelete elkülönítetten tartalmazza. A költségvetési rendeletben működési hiány nem tervezhető.

A helyi önkormányzat költségvetése az államháztartás része. Az önkormányzati alrendszer költségvetése a központi költségvetéstől elkülönül, ahhoz központi költségvetési támogatásokkal kapcsolódik.

1.2. A törvényességi felügyelet múltja, történeti áttekintés

A helyi önkormányzatok működése feletti törvényességi ellenőrzés és felügyelet rendszere nem mutat egységes képet még az európai államokban sem, a nemzeti szabályozás egyes államokban erősebb, míg más országokban gyengébb jogkörrel ruházza fel az ilyen feladatokat ellátó állami szerveket. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában rögzítettek alapján azonban közös cél az önkormányzati autonómia és a törvényes működés közötti egyensúly fenntartása.

A magyar önkormányzati rendszer 1990. évi megteremtésekor az Országgyűlés a törvényességi ellenőrzés intézményesítése mellett foglalt állást. 2012. január 1-jével azonban a törvényalkotó – a törvényességi ellenőrzés eszköztárát gyengének minősítve – a helyi önkormányzatok működése feletti törvényességi felügyeleti rendszer bevezetéséről döntött. A törvényességi felügyeleti rendszer hatályos magyar szabályozásának bemutatása előtt indokolt a törvényességi ellenőrzés és felügyelet múltjának bemutatása, történeti áttekintése.

1.2.1. Tanácsrendszer

A helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény (a továbbiakban: első tanácstörvény) és a tanácsokról szóló 1954. évi X. törvény (a továbbiakban: második tanácstörvény) a tanácsrendszer kezdeti időszakában a tanácsok általános irányításáról, főfelügyeletéről rendelkezett, amely feladat ellátására az Országgyűlés, a Népköztársaság Elnöki Tanácsa, illetőleg a minisztertanács kapott felhatalmazást. Az első tanácstörvény szabályozása alapján a tanácsokat a szocialista államhatalom helyi szerveinek kellett tekinteni, a második tanácstörvény a tanácsokat a demokratikus centralizmus alapján működő szervezeteknek minősítette. A tanácsrendszer későbbi időszakában a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény (a továbbiakban: harmadik tanácstörvény) a helyi tanács tevékenysége feletti törvényességi felügyelet gyakorlásáról rendelkezett. A harmadik tanácstörvény szabályozása alapján a fővárosi, illetőleg a megyei tanács végrehajtó bizottsága gyakorolta a helyi tanácsok feletti törvényességi felügyeletet, ennek során megsemmisíthette a helyi tanács jogszabálysértő rendeletét vagy

¹⁸ Nvtv. 5. § (2) bekezdés.

határozatát, elrendelhetette a helyi tanács ülésének összehívását. A tanácsrendszer ezen időszakában működő kontrollról a magyar önkormányzati rendszert, ezzel egyidejűleg a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzési rendszert megteremtő törvény, az Ötv. hatálybalépését közvetlenül megelőző korszakban beszélhetünk.

1.2.2. Köztársasági megbízottak időszaka

Az Ötv. megalkotásával az önkormányzati képviselő-testületek tagjai 1990. évi megválasztásának napjától az Országgyűlés a demokratikus módon működő helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzési rendszer felállításáról döntött, amely feladat- és hatáskört előbb a régiós alapon szerveződő köztársasági megbízottak, majd az 1994. évi önkormányzati választások napjától a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok vezetői látták el.

A kezdeti időszakban a köztársasági megbízottak jogkörét illetően az Ötv. az alábbi szabályokat tartalmazta:

A köztársasági megbízott az Országgyűlés által meghatározott régióban, illetőleg a fővárosban és kerületeiben:

- ellátta a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését; a mérlegeléssel hozott önkormányzati döntésnek kizárólag a jogszerűségét vizsgálhatta;
- törvényben vagy kormányrendeletben megállapított ügyekben elsőfokú hatósági jogkört gyakorolt, és elbírálta a hatáskörébe tartozó jogorvoslatokat minden olyan államigazgatási hatósági ügyben, amelyben első fokon a polgármester (főpolgármester) vagy a megyei jogú város kerületi hivatalának vezetője, illetőleg a jegyző járt el, és amelyben a jogorvoslati eljárásra nem valamely centrális alárendeltségű államigazgatási szerv volt jogosult;
- ellátta a törvényben vagy törvényi felhatalmazás alapján a Kormány által hatáskörébe utalt egyéb államigazgatási feladatokat;
- összehangolta a köztársasági megbízott hivatala és a régió területén működő más államigazgatási szervek tevékenységét.

A köztársasági megbízott által ellátott törvényességi ellenőrzés eszközzrendszerét az Ötv. az alábbiak szerint szabályozta:

A köztársasági megbízott a törvényességi ellenőrzés körében – határidő kitűzésével – felhívta a helyi képviselő-testületet a törvénysértés megszüntetésére. A képviselő-testület a felhívásban foglaltakat köteles volt megvizsgálni, és a megadott határidőn belül az annak alapján tett intézkedésről, vagy egyet nem értéséről a köztársasági megbízottat tájékoztatni.

Ha a helyi képviselő-testület a megadott határidőn belül nem intézkedett a törvénysértés megszüntetésére, a köztársasági megbízott kezdeményezhette:

- az Alkotmánybíróságnál a törvénysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatát és megsemmisítését;
- a törvénysértő határozat, belső szabályzat és egyéb döntés bírósági felülvizsgálatát;
- a képviselő-testület összehívását a törvénysértés megszüntetésére, a képviselő-testület tisztségviselője felelősségének megállapítását.

Törvénytörő határozat, belső szabályzat és egyéb döntés bírósági felülvizsgálata esetén a pert az önkormányzat ellen a megadott határidő lejártától számított 30 napon belül lehetett megindítani. A kereset benyújtásának a döntés végrehajtására halasztó hatálya nem volt, de a végrehajtás felfüggesztését a bíróságtól lehetett kérni.

1.2.3. Fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok

1.2.3.1. Törvényességi ellenőrzés

Az Ötv. hatálybalépését követő évek gyakorlati tapasztalati alapján a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzési feladat- és hatáskör gyakorlását illetően jelentősebb változást az Ötv. 1994. évi átfogó módosítása hozott, amelynek eredményeképpen további törvényi szintű részletszabályok léptek életbe. Ezek között említést érdemel, hogy a törvényalkotó pontosan szabályozta, hogy a törvényességi ellenőrzést ellátó szervnek (1994. december 11-ei hatállyal a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalnak) mit kellett vizsgálat alá vonnia.

Eszerint a közigazgatási hivatal vezetője törvényességi ellenőrzési jogkörében vizsgálta, hogy a helyi önkormányzat, a helyi kisebbségi, valamint kisebbségi települési önkormányzat

- szervezete, működése, döntéshozatali eljárása,
- döntései (rendelete, határozata),
- bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, megyei közgyűlés elnöke által hozott önkormányzati határozat megfelelt-e a jogszabályoknak.

Az Ötv. 1994. évi átfogó módosítása azt is pontosan szabályozta, hogy mely önkormányzati döntésekre nem terjedt ki a törvényességi ellenőrzési jogkör. Eszerint a közigazgatási hivatal vezetője törvényességi ellenőrzési jogköre nem terjedt ki a törvényben rögzített kivétellel azokra a helyi önkormányzati, helyi kisebbségi, valamint kisebbségi települési önkormányzat, illetve szerveik által hozott határozatokra, amelyek alapján

- munkaügyi vitának, illetve közszolgálati jogviszonyból származó vitának,
- külön jogszabályban meghatározott bírósági vagy államigazgatási eljárásnak lehetett helye.

A közigazgatási hivatal vezetőjének törvényességi ellenőrzési jogköre kiterjedt a kivételi körben felsorolt határozatokra is a szervezet, működés, döntéshozatali eljárás vizsgálata körében, továbbá a munkaügyi, illetve közszolgálati jogviszonyból származó vitát megalapozó önkormányzati döntésre is, amennyiben a határozat a munkavállaló javára történő jogszabálysértést tartalmazott.

Az Országgyűlés a helyi önkormányzatok Alkotmányban¹⁹ és az Ötv.-ben meghatározott társulási jogának gyakorlati érvényesítése, a helyi önkormányzatok együttműködésének bővítése, közös érdekű feladataik célszerűbb, gazdaságosabb és hatékonyabb megvalósítása, a polgároknak nyújtott közszolgáltatásaik színvonalának javítása, a térségi kapcsolatok elmélyítése, a társulások általánosabbá és tartósabbá tétele érdekében 1998. január 14-ei

¹⁹ Az 1949. évi XX. törvény, a Magyar Népköztársaság Alkotmánya

hatállyal megalkotta a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvényt.

E törvény kimondta, hogy a fővárosi, megyei közigazgatási hivatal vezetője törvényességi ellenőrzési jogkörében vizsgálja, hogy a társulás szervezete, működése, döntéshozatali eljárása megfelel-e a jogszabályoknak. A társulási megállapodást az aláírást követő 15 napon belül meg kellett küldeni a fővárosi, megyei közigazgatási hivatal vezetőjének, aki arra 30 napon belül törvényességi észrevételt tehetett.

1.2.3.2. Törvényességi felügyelet

A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvényt (a továbbiakban: Tftv.) módosító 1999. évi XCII. törvény 1999. november 7-ei hatállyal bevezette

- a megyei területfejlesztési tanács
 - a térségi területfejlesztési tanács
 - a regionális területfejlesztési tanács
- működésére vonatkozó törvényességi felügyeletet.

A megyei területfejlesztési tanács működése feletti törvényességi felügyelet ellátására a megyei közigazgatási hivatal vezetője volt jogosult. Ennek keretében a megyei közigazgatási hivatal vezetője a törvényességi felügyelet keretében ellenőrizte, hogy a megyei területfejlesztési tanács

- alapszabálya és egyéb szabályzatai megfelelnek-e a jogszabályoknak,
- szervezete, működése, döntéshozatali eljárása, határozatai nem sértenek-e jogszabályokat, az alapszabályt vagy egyéb szabályzatokat.

Jogszabálysértés esetén a megyei közigazgatási hivatal vezetője határidő kitűzésével felhívta a megyei területfejlesztési tanácsot a jogszabálysértés megszüntetésére. A megyei területfejlesztési tanács a megadott határidőn belül köteles volt tájékoztatni a megyei közigazgatási hivatal vezetőjét a jogszabálysértés megszüntetésére tett intézkedésekről.

Ha a megyei területfejlesztési tanács határidőn belül nem intézkedett a jogszabálysértés megszüntetésére érdekében, vagy a megyei területfejlesztési tanács elutasította a közigazgatási hivatal vezetőjének felhívását, illetve nem döntött a felhívás tárgyában, a közigazgatási hivatal vezetője

- keresettel fordulhatott a bírósághoz a határozat megsemmisítése iránt, továbbá a jogszabálysértő határozat végrehajtását – ha az a közérdek súlyos sérelmével vagy elháríthatatlan kárral járna – felfüggesztette, illetőleg
- ismételt vagy súlyos jogszabálysértés esetén a megyei területfejlesztési tanács törvényes működésének helyreállítása érdekében a tanács, annak szerve vagy tisztségviselője működését felfüggesztette, és felügyelőbiztost rendelt ki a megyei területfejlesztési tanács törvényes működésének helyreállítására.

A megyei területfejlesztési tanács a közigazgatási hivatal vezetőjének a felügyelőbiztos ki rendeléséről hozott intézkedése ellen, annak megváltoztatása iránt keresettel fordulhatott a bírósághoz.

A bíróság a határozat megsemmisítését, végrehajtásának felfüggesztését kezdeményező perben a közigazgatási perekre irányadó szabályok szerint járt el. Ha a bíróság az eljárás eredményeként a jogszabálysértést megállapította,

- a jogsértő alapszabályt, egyéb szabályzatot, határozatot megsemmisítette, és új eljárás lefolytatását rendelte el, illetőleg
- a működés törvényességének helyreállítása céljából elrendelhetette a jogszabálysértően működő szerv, tisztségviselő választására jogosult szerv összehívását.

A felügyelőbiztos a tevékenységéről és annak eredményéről tájékoztatta a bíróságot és a megyei közigazgatási hivatal vezetőjét.

Az előbbi szabályokat akkor is kellett alkalmazni – a felügyelőbiztos kirendelésével kapcsolatos intézkedés kivételével –, ha a Fővárosi Önkormányzat Közgyűlése a megyei területfejlesztési tanács feladat- és hatáskörébe tartozó ügyben hozott döntést. Ilyen esetben a hivatalvezető hatáskörét a fővárosi közigazgatási hivatal vezetője gyakorolta.

2004. szeptember 1-jei hatállyal a Tftv.-t módosító 2004. évi LXXV. törvény bevezette a *kistérségi fejlesztési tanács* jogintézményét, amely felett szintén törvényességi felügyeleti jogkör érvényesült az alábbiak szerint:

A kistérségi fejlesztési tanácsok felett a székhely szerint illetékes megyei közigazgatási hivatal vezetője a regionális fejlesztési tanács törvényességi felügyeletére meghatározott szabályok szerint törvényességi felügyeletet gyakorolt.

Azokban a kistérségekben, amelyekben egy település alkotott egy kistérséget, kistérségi fejlesztési tanács nem alakult. Ezen esetekben a kistérségi fejlesztési tanács feladat- és hatáskörébe tartozó ügyekben a település önkormányzatának képviselő-testülete döntött. Ezen esetben a közigazgatási hivatal vezetője törvényességi ellenőrzést gyakorolt.

Hangsúlyozandó, hogy a felsorolt területfejlesztési tanácsok feletti törvényességi felügyeleti jogkört a közigazgatási hivatal és jogutódja (például államigazgatási hivatal), abban az időszokban is gyakorolta, amikor a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzési jogkör nem érvényesült. Említést érdemel, hogy 2012. január 1-jétől már csak térségi fejlesztési tanácsok működhetnek.

1.2.4. Regionális közigazgatási hivatalok

A Kormány 2002-ben elfogadott kormányprogramja meghirdette a regionális közigazgatás létrehozását célzó önkormányzati reformot. A kormányprogram célja volt a megyei önkormányzatok helyett a választott regionális önkormányzatok rendszerének kiépítése, továbbá a regionális önkormányzati rendszer létrejöttét követően a megyei hivatalok regionális közigazgatási hivatalokká való átalakítása. Az idő múlásával azonban világossá vált, hogy a regionális önkormányzás megvalósíthatóságához szükséges alkotmány- és Ötv.-módosítás az elfogadáshoz szükséges minősített többség hiánya okán nem lehetséges, azonban az államigazgatás regionalizálása továbbra is napirenden maradt. Az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről szóló 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozatban az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztériumot érintő szervezeti összevonások között kiolvasható – egyebek mellett – a fővá-

rosi és megyei közigazgatási hivatalok regionális szintre szervezésének szándéka. A feladat végrehajtásának határidejét legfeljebb fél évben határozták meg.

Külön figyelmet érdemel a 2006. évi LIV. törvénnyel elrendelt alkotmánymódosítás, amelynek értelmében „törvény minisztérium, miniszter vagy közigazgatási szerv megjelölésére vonatkozó rendelkezést a jelenlévő országgyűlési képviselők több mint felének szavazatával elfogadott törvény módosíthatja”. Az Alkotmánynak ezen új szabálya kiemelt jelentőséggel bírt a regionális közigazgatási hivatalokat érintő jogalkotás alkotmánybíróági felülvizsgálata során, ugyanis a módosított alkotmányi rendelkezés, amely lehetővé teszi a közigazgatási szerv megjelölésének megváltoztatása esetén a kétharmados törvénynek egyszerű többséggel történő megváltoztatását, csak abban az esetben alkalmazható, amennyiben a törvényalkotó nem haladja meg a törvényi felhatalmazás kereteit.

A regionális államigazgatási szervek kiépítésének folyamatában az Országgyűlés a kormányzati szervezetalkítással összefüggő törvénymódosításokról szóló 2006. évi CIX. törvény (úgynevezett feles törvény) megalkotásával a minősített többséget igénylő Ötv.-t illetően az alábbiakat módosította:

- a „fővárosi, megyei közigazgatási hivatal vezetőjének” szövegrész helyébe a „Kormány által rendeletben kijelölt szervnek (közigazgatási hivatal)” szöveg;
- a „fővárosi, megyei közigazgatási hivatal vezetője” szövegrész helyébe a „közigazgatási hivatal” szöveg;
- az Ötv. 98. §-át megelőző „A fővárosi, megyei közigazgatási hivatal” alcím helyébe „A közigazgatási hivatal” alcím;
- az Ötv. 98. §-ának (1) bekezdésben a „fővárosi, megyei közigazgatási hivatal (a továbbiakban: közigazgatási hivatal)” szövegrész helyébe a „közigazgatási hivatal” szöveg lépett.

Ezt követően a Kormány megalkotta a közigazgatási hivatalokról szóló 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendeletet, amelynek értelmében a közigazgatási hivatalok regionális alapon szerveződtek.

2007 januárjában több indítvány is érkezett az Alkotmánybírósághoz, amelyek a regionális közigazgatási hivatalok és más regionális államigazgatási szervek intézményesítésével összefüggő egyes jogszabályok alkotmányellenességének megállapítását kérték arra való hivatkozással, hogy a regionális illetékesség feles törvénnyel való meghatározása nem lehetséges.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat egyesítette, és azokat egy eljárás keretében bírálta el, amelynek eredményeként a 90/2007. (XI. 14.) AB határozatában 2008. június 30-ai hatállyal az Ötv. 98. § (1) bekezdésének első mondatát megsemmisítette. E határozatában azt állapította meg, hogy „[a]z Ötv. fővárosi, megyei szervként iktatta be a közigazgatási hivatalt az államszervezetbe, azaz a 2/3-os törvényben megnyilvánuló politikai konszenzus kiterjedt arra is, hogy a helyi önkormányzatok feletti fővárosi, megyei szinten működő államigazgatási szerv gyakorolja a törvényességi ellenőrzést. Ezért az Ötv. szabályozási koncepciójának lényeges elemét érintette a módosítás, amely a »fővárosi, megyei« jelző hatályon kívül helyezésével lehetőséget adott a közigazgatási hivatalok államszervezetben elfoglalt helyének megváltoztatására.”

Az Alkotmánybíróság e határozatában a közigazgatási hivatalokról szóló 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendeletet is megsemmisítette arra hivatkozással, hogy a közigazgatási hivatalok létrehozásának törvényi alapjainak megteremtése 2/3-os többséggel elfogadott törvényi szintű szabályozást igényelt volna, ezért a Korm. rendeletet is alkotmányellenessé teszi az alkotmányos törvényi alapok hiánya.

A törvényalkotó 2008. június 30-áig kapott határidőt arra, hogy az Alkotmánybíróság határozatában meghatározottaknak megfelelően jogalkotói kötelezettségének eleget tegyen, azonban az Ötv. módosítására, kiegészítésére az ötpárti tárgyalások dacára sem került sor a megadott határidőig.

Az Ötv. módosítására, kiegészítésére vonatkozó törvényalkotási kötelezettség elmulasztása miatt a Kormány kényszerhelyzetbe került, és 2008. június 11-én megalkotta a közigazgatási hivatalokról szóló 177/2008. (VII. 1.) Korm. rendeletét, amely jogszabály a törvényi szintű szabályozás hiányát nem pótolhatta.

Ezen újonnan megalkotott Korm. rendelet a közigazgatási hivatalok jogállását illetően úgy szabályozott, hogy a közigazgatási hivatal a Kormány kijelölt államigazgatási szerve. Az Alkotmánybíróság által megsemmisített korábbi, 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet szabályozása alapján a közigazgatási hivatalokat a Kormány kijelölt államigazgatási szerveinek kellett tekinteni. Mindez azt jelentette, hogy a regionalizációs törekvéseket illetően a szabályozási koncepció nem változott.

A közigazgatási hivatalokról szóló új, 177/2008. (VII. 1.) Korm. rendelet alkotmányosági felülvizsgálatára vonatkozóan is több indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz, amelyeket a testület szintén egyesített, és egy eljárásban bírált el. A felülvizsgálat eredményeként az Alkotmánybíróság a 131/2008. (XI. 3.) AB határozatában megállapította, hogy a 177/2008. (VII. 1.) Korm. rendelet alkotmányellenes, és azt 2008. december 31-i hatállyal megsemmisítette.

Ezen alkotmánybírósági határozatban megállapították, hogy az Alkotmány azon rendelkezését sértő alkotmányellenes helyzet jött létre azáltal, hogy az Országgyűlés nem szabályozta a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzést gyakorló közigazgatási hivatalok jogállását, amely kimondja, hogy az Ötv. elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság felszólította az Országgyűlést arra, hogy jogalkotási kötelezettségének 2008. december 31-ig tegyen eleget. E határidőre figyelemmel a jogalkotási feladatok – amelyek lényegét tekintve a regionális közigazgatási hivatal koncepciójára épültek – politikai előkészítése megkezdődött, a politikai pártok közötti kompromisszum hiányában azonban a 2008. december 31-ei határidőig az alkotmányellenes helyzetet az Országgyűlés nem szüntette meg.

A törvényalkotó Országgyűlés kényszerhelyzetben volt, ezért 2008. december 1-jén megalkotta a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2008. évi LXXXII. törvényt, amely a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvényt kiegészítette egy új, a *Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve* címet viselő fejezettel. A törvénymódosítás záró rendelkezései azt is szabályozták, hogy a különböző törvényekben szereplő „közigazgatási hivatal” szövegrész helyébe a „Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve” szöveg lépett. A különböző törvényekre való hivatkozásból azonban az Ötv. hiányzott, ami azt eredményezte, hogy az e törvényben élő jogintézményként szereplő közigazgatási hivatal a feladata ellátására alkalmatlanná vált.

1.2.5. Regionális államigazgatási hivatalok

A Kormány 2009. január 1-ei hatálybalépéssel megalkotta a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervéről szóló 318/2008. (XII. 28.) Korm. rendeletet, amelynek a hivatal jogállásával kapcsolatos rendelkezése kimondta, hogy a regionális államigazgatási hivatal a Kormány területi államigazgatási szervének tekintendő azzal, hogy a regionális államigazgatási hivatal – a helyi önkormányzatok és kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése kivételével – a regionális közigazgatási hivatal általános jogutódja. E végrehajtási rendelet a hivatal feladatai között szerepelteti – egyebek mellett – a Kormánynak az Alkotmánnyal ellentétesen működő helyi képviselő-testület felosztására irányuló javaslatának a kialakításában való, továbbá az Országgyűlés területszervezési döntéseinek előkészítésében való közreműködést döntés-előkészítő és javaslattevő szervként.

Annak ellenére, hogy az Alkotmány továbbra is tartalmazta a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzési feladatkör ellátására vonatkozó szabályozást, illetve az Ötv.-ben is szerepelt ellátandó államigazgatási feladatként, egyetlen szervezet sem gyakorolta azt.

E szabályozási környezet a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzési jogkör gyakorlásának szünetelését, egyúttal a demokratikus jogállam egyik alapintézményének a negligálását eredményezte. Mindez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a helyi választópolgárok védtelenek maradtak a nem hatósági jellegű önkormányzati határozatokkal és jogsértő mulasztásokkal szemben. Önkormányzati rendeletek alkotmányossági felülvizsgálatát azonban bárki, így a helyi választópolgárok is kezdeményezhették az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény vonatkozó rendelkezései alapján (szemben a jelenleg hatályos szabályozással²⁰, amelynek értelmében az önkormányzati rendeletek jogszabályokkal való összhangjának felülvizsgálatára hivatott Kúria Önkormányzati Tanácsának absztrakt normakontroll-eljárását a fővárosi, megyei kormányhivatalokon, az alapvető jogok biztosán és a peres ügyben ítélező bírákon kívül magánszemélyek, jogi személyek nem kezdeményezhetik).

A törvényességellenőrzés szünetelésének időszakában a korábban törvényességi ellenőrzést ellátó szervezeti egységek úgynevezett monitoringtevékenységet végeztek, szakmai támogatást nyújtottak, amely a gyakorlatban azt jelentette, hogy egyes önkormányzati tárgyköröket érintő szakmai tájékoztató anyagok készítésével támogatták az önkormányzatok munkáját, elősegítve a jogszerű döntéshozatalt. Emellett a monitoringtevékenységet ellátók feladatát képezte a rendelkezésre álló önkormányzati rendeletek szakmai áttekintése, amelyet követően szakmai segítségnyújtás keretében hívták fel az esetleges jogsértésekre a település jegyzőinek figyelmét, akik az önkormányzati működés törvényességének helyi szintű biztosításáért (voltak) felelősek.

1.2.6. Ismételten fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok

Az Ötv.-nek a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény módosításával és a fővárosi, megyei

²⁰ 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról (a továbbiakban: Abtv.).

közigazgatási hivatalokról szóló 214/2010. (VII. 9.) Korm. rendelet megalkotásával 2010. szeptember 1-jén helyreállt a helyi önkormányzatok felett gyakorolt törvényi ellenőrzés, a regionális államigazgatási hivatalok ismét fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokká alakultak át. A kezdeti időszakban a törvényességi ellenőrzés szünetelésének ideje alatt a monitoringtevékenység körében felderített jogszabálysértő önkormányzati rendeletekre vonatkozóan történtek intézkedések a magasabb szintű jogszabályokkal való összhang megteremtése érdekében. Az egyedi önkormányzati határozatokkal kapcsolatosan esetlegesen feltárt jogsértések orvoslására az idő múlására is tekintettel nem volt lehetősége a „feléledt” törvényességi ellenőrzést gyakorló közigazgatási hivataloknak, ugyanis ezen döntések végrehajtottá váltak, teljesedésbe mentek.

Ezen időszakban a törvényességi ellenőrzési jogkör gyakorlására vonatkozóan lényegében a 2009. január 1-jét megelőző jogszabályi környezet volt irányadó, amelyek az alábbiakban összegezhetők:

A fővárosi, megyei közigazgatási hivatal államigazgatási feladatokat ellátó költségvetési szerv volt, amelyet a Kormány által rendeletben kijelölt miniszter irányított.

A közigazgatási hivatal

- ellátta a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését, a mérlegeléssel hozott önkormányzati döntésnek kizárólag a jogszerűségét vizsgálhatta,
- ellátta a törvényben megállapított, továbbá a Kormány által hatáskörébe utalt államigazgatási feladatokat, hatásköröket, hatósági jogköröket,
- a törvényességi ellenőrzés során szerzett tapasztalatai alapján az önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását kezdeményezhette az Állami Számvevőszéknél,
- összehívta a képviselő-testület ülését, ha a települési képviselők egynegyedének vagy a képviselő-testület bizottságának indítványára a polgármester 15 napon belül nem hívta azt össze,
- a feladat- és hatáskörébe tartozó ügyben az önkormányzat kérésére szakmai segítséget nyújtott.

A közigazgatási hivatal törvényességi ellenőrzési jogkörében azt vizsgálta, hogy a helyi önkormányzat:

- szervezete, működése, döntéshozatali eljárása,
- döntései (rendelete, határozata),
- bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, megyei közgyűlés elnöke, társulása által hozott önkormányzati határozat megfelelt-e a jogszabályoknak.

Nem terjedt ki a közigazgatási hivatal törvényességi ellenőrzési jogköre – a törvényben rögzített kivétellel – azokra a helyi önkormányzat, illetve szervei által hozott határozatokra, amelyek alapján

- munkaügyi vitának, illetve közszolgálati jogviszonyból származó vitának,
- külön jogszabályban meghatározott bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak volt helye.

A közigazgatási hivatal törvényességi ellenőrzési jogköre kiterjedt a helyi önkormányzat, illetve szervei által hozott határozatokra is a szervezet, működés, döntéshozatali eljárás vizsgálata körében, továbbá a munkaügyi, illetve közszolgálati jogviszonyból származó vitát megalapozó önkormányzati határozatokra is, amennyiben ezen döntések a munkavállaló javára történő jogszabálysértést tartalmaztak.

Az Ötv. ezen időszakban hatályos szabályozása (Ötv. 99. §) az alábbi törvényességi ellenőrzési eszközrendszert nevesítette:

- A közigazgatási hivatal a törvényességi ellenőrzés körében – határidő tűzésével – felhívta az érintettet a törvénysértés megszüntetésére. Az érintett a felhívásban foglaltakat köteles volt megvizsgálni és a megadott határidőn belül az annak alapján tett intézkedésről vagy egyet nem értéséről a közigazgatási hivatalt tájékoztatni.
- Ha a megadott határidőn belül intézkedés nem történt, a közigazgatási hivatal kezdeményezhette:
 - az Alkotmánybíróságnál a törvénysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatát és megsemmisítését;
 - a törvénysértő határozat bírósági felülvizsgálatát;
 - a képviselő-testület összehívását a törvénysértés megszüntetésére, a képviselő-testület tisztségviselője felelősségének megállapítását.
- A jogszabálysértés megszüntetésére a pert a helyi önkormányzat, illetve a polgármester ellen a megadott határidő lejártától számított 30 napon belül lehetett megindítani. A kereset benyújtásának a döntés végrehajtására halasztó hatálya nem volt, de a végrehajtás felfüggesztését a bíróságtól lehetett kérni. Ha a jogszabálysértő döntés végrehajtása a közérdek súlyos sérelmével vagy elháríthatatlan kárral járt volna, akkor a közigazgatási hivatalnak a végrehajtás felfüggesztését – az érintett egyidejű értesítésével – kérni kellett a bíróságtól.

1.2.7. Fővárosi és megyei kormányhivatalok

2011. január 1-jétől a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény a közigazgatási hivatalok helyébe lépett fővárosi és megyei kormányhivatalokat jelölte meg „a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért felelős szervként”.

1.2.7.1. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete

A 2011. április 25-én kihirdetett és 2012. január 1. napján hatályba lépett Alaptörvény és a szintén 2012. január 1-jén hatályba lépett Möt.-vel elrendelt legfontosabb változás a helyi önkormányzati rendszer működését illetően az, hogy a helyi önkormányzatok felett működő törvényességi ellenőrzési rendszer helyett az Országgyűlés megteremtette a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét. A törvényességi felügyelet nem korlátlan, hanem bírói garanciákkal kiépített felügyeleti rendszer. Az Alaptörvény 34. cikk

(4) bekezdésének rendelkezése kimondja, hogy a Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét. Ezen időponttól kezdődően a törvényességi felügyeleti jogkört tehát a fővárosi, megyei szinten szerveződő kormányhivatalok látják el.

A törvényességi felügyeleti rendszer kialakítása során a törvényalkotó figyelemmel volt a helyi önkormányzatoknak az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésének rendelkezéséből eredő autonómiájára, ebből következőleg a Kormány által biztosított állami felügyelet továbbra is csak a jogszerűség vizsgálatára korlátozódhat, célszerűségi, hatékonysági, gazdaságossági szempontok értékelésére nem kapott felhatalmazást.

Ami az önkormányzati autonómiát és az önkormányzati jogvédelmet illeti, érdemes először az Alaptörvény előtti időszak jogszabályi környezetét és bírósági gyakorlatát fel-eleveníteni. Az 1990. évben megteremtett önkormányzati rendszer erős, jogaiban bíróság által védett rendszerként volt értelmezhető, maga az alkotmány is rögzítette, hogy az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlása bírósági védelemben részesül, az önkormányzat a jogai védelmében Alkotmánybírósághoz fordulhat. Az Ötv. úgy rendelkezett, hogy az Alkotmánybíróság, illetve bíróság kizárólag jogszabálysértés esetén bírálhatja felül az önkormányzat döntését. Emellett az önkormányzati alapjogokat rögzítő alkotmányi rendelkezés széles körű autonómiát intézményesített, aminek következtében az önkormányzati önállóságot felülreprezentált rendszer jött létre. Említést érdemel az az alkotmányosnak minősített jogszabályváltozás, amely 1994-től megszüntette a polgármesteri tisztség és az országgyűlési képviselői jogállás összeférhetetlenségét. E körülmény jelentős hatással bírt az önkormányzatiság későbbi alakulására abból adódóan, hogy a polgármesteri megbízatás és az országgyűlési képviselői tisztség összeférhetővé tétele a központi hatalomtól független, önálló helyi politika kialakulását nyilvánvalóan akadályozta.

Az Alkotmánynak az önkormányzati alapjogok bírósági és alkotmánybírósági védelmét előíró szabályát az Alkotmánybíróság nem hatásköri szabályként értelmezte, ami azt jelenti, hogy az önkormányzati jogok alkotmánybírósági védelme nem önállóan, hanem csak az Alkotmánybíróság utólagos, absztrakt normakontroll-hatáskörén keresztül volt értelmezhető.

Az Alaptörvény már nem nevesíti az önkormányzati alapjogokat, csupán a helyi közügyek intézése körében rögzíti az önkormányzatok hatásköreit. Az Alaptörvény az önkormányzati jogok alkotmánybírósági védelméről sem tesz említést.

Az önkormányzati autonómia védelme érdekében az önkormányzati rendeletek bírósági felülvizsgálata adott, a helyi normák felülvizsgálatára a jelenlegi jogszabályi környezetben azonban már nem az Alkotmánybíróság, hanem az Alaptörvény 32. cikk (4) bekezdése alapján a bíróság jogosult. Kivételt ez alól azon önkormányzati rendeletek képeznek, amelyek Alaptörvénybe ütköznek, ekkor ugyanis az Alkotmánybíróság hivatott arra, hogy a helyi normák Alaptörvénnyel való összhangját felülvizsgálja. E szabály megalkotásával tehát a bírói szervezet az egyedi ügyek elbírálása mellett normakontroll-feladatok címzettje is lett.

Az Alaptörvény két helyen is említést tesz az önkormányzatokat érintő bírósági eljárásról, egyfelől a bíróságokról szóló fejezetben, másfelől a helyi önkormányzatokat szabályozó szerkezeti egységben. Az említett eljárások a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) rendelkezése értelmében rendeletalkotási kérdésekben a Kúria Önkormányzati Tanácsa hatáskörébe tartoznak. Határozathozatali kérdésekben pedig az illetékes közigazgatási és munkaügyi bíróság az eljáró bíróság.

A helyi önkormányzatokat érintő bírósági feladatok tehát két sarkalatos törvényben, a Bszi.-ben és az Mötv.-ben kerültek szabályozásra.

Említést érdemel, hogy alaptörvényi szinten szabályozták az önkormányzati rendeletek kormányhivatalokhoz való megküldési kötelezettségét. A jogszabálysértőnek minősített önkormányzati rendelet felülvizsgálatát a bíróságtól kérheti a kormányhivatal, tehát e tekintetben a törvényességi felügyeletet ellátó állami szervnek közvetlen intézkedési joga továbbra sincs.

A törvényen alapuló rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettség elmulasztásának – a törvényességi felügyeleti jogkör gyakorló kormányhivatal kezdeményezésére történő – megállapítása is a bíróság kompetenciájába tartozó kérdés. Szintén csak a bíróság rendelheti el, hogy a kormányhivatal vezetője alkossa meg az önkormányzat nevében a mulasztás orvoslásához szükséges rendeletet vagy határozatot. Mindez azt jelenti, hogy a törvényességi felügyeleti szerv csak és kizárólag bírósági „engedély” birtokában pótolhatja az aktust, amennyiben az önkormányzat a bírósági felhívás ellenére sem tesz eleget jogszabály által előírt kötelezettségének.

A rendeletpótlási eljárás lehetőségét – amely a törvényességi felügyeleti rendszer egyik legerősebb jogosítványaként tartható számon – maga az Alaptörvény teremti meg a mulasztásos, törvénytörő állapot következményeként. Az irányadó jogszabályi rendelkezések értelmében a Kúria Önkormányzati Tanácsa határidő kitűzésével felhívja az önkormányzatot a jogalkotási kötelezettség teljesítésére, amennyiben megállapítja, hogy az önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta. Amennyiben az érintett önkormányzat a Kúria felhívásának nem tesz eleget, akkor a fővárosi, megyei kormányhivatal egy másik eljárás keretében kezdeményezheti azt a Kúriánál, hogy rendelje el: a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében a kormányhivatal vezetője alkossa meg. Fontos kiemelni, hogy az így megalkotott rendeletet a Magyar Közlönyben és a helyben szokásos módon ki kell hirdetni, tehát megfelelő nyilvánosságot kap, ugyanakkor azt is meg kell jegyeznünk, hogy a mulasztó önkormányzat az adott cikluson belül nem módosíthatja, nem helyezheti hatályon kívül a kormányhivatal vezetője által az önkormányzat nevében megalkotott jogszabályt.

A törvényességi felügyelet előbbiekben részletezett rendeletpótló eszköze az önkormányzati autonómiába való erős beavatkozást jelent, ugyanis az önkormányzat rendelete jogszabály, amely a helyi közösség életét leginkább meghatározó norma, az önkormányzati rendeletalkotás pedig legfőbb közhatalmi eszközeként az önkormányzat legfontosabb jogköre, amelyet sarkalatos törvényben meghatározott esetekben a központi kormányzathoz tartozó szerv helyette gyakorol. Ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül az a körülmény sem, hogy a kormányhivatal ezen beavatkozása nem előzmény nélküli, két kormányhivatali kezdeményezésre indított bírósági eljárás is megelőzi, amelyre az önkormányzat saját belátása szerint reagálhat, elkerülve a rendeletpótló eljárást. Első esetben akkor, amikor a Kúria határidő tűzésével felhívja a jogalkotási kötelezettségét nem teljesítő önkormányzatot a mulasztás pótlására, második esetben pedig akkor, amikor a Kúria felhatalmazza a kormányhivatal vezetőjét arra, hogy az önkormányzat nevében a rendeletet megalkossa.

A mulasztás pótlására felszólító bírósági felhívásra – azaz az első bírósági eljárásra – csak kormányhivatali kezdeményezésre és kizárólag abban az esetben kerülhet sor, ha az adott tárgykörre irányadó törvényekből következően fennáll az önkormányzat jogalkotási kényszere, vagyis a helyi közösség életét szükségképpen szabályozandó tárgykörrel van

szó. A helyi önkormányzatnak a rá irányadó törvényi rendelkezésekből következően számolnia kell azzal, hogy amennyiben a bírósági felhívásnak nem tesz eleget, akkor a felette működő törvényességi felügyeletet gyakorló kormányhivatalnak lehetősége van a Kúriánál kezdeményezni azt, hogy a kormányhivatal vezetője az önkormányzat rendeletét annak nevében megalkossa.

A második bírósági eljárás már megteremti az önkormányzati rendeletpótlás alapját, ekkor ugyanis a Kúria Önkormányzati Tanácsa felhatalmazza a kormányhivatal vezetőjét arra, hogy az önkormányzati rendeletet az önkormányzat nevében megalkossa. A Kúria a rendeletpótlást elrendelő határozatában meghatározhatja a rendeletalkotás kereteit, továbbá előírhatja, hogy milyen garanciák beépítésével alkothatják meg a kormányhivatalok vezetői az önkormányzati rendeleteket.

Az így megalkotott önkormányzati rendeleteknek mindenki által történő megismerhetőségét szolgálja az a törvényi előírás, amely elrendeli a Magyar Közlönyben való közzétételt.

Ami az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatát illeti, a feladat kettős. Az Alaptörvény átrendezte az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatára vonatkozó hatásköröket. 2012. január 1-jétől az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendeletek esetében kizárólag azok Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja. Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálata, a jogszabálysértő önkormányzati rendeletek megsemmisítése a Kúria feladat- és hatáskörébe tartozik. A Kúrián ezt a feladatot három hivatásos bíróból álló tanács, az önkormányzati tanács végzi.

Az alkotmány- és törvénytisztító rendelkezéseket egyben tartalmazó önkormányzati rendeletek bírósági felülvizsgálatát illetően merül fel jogosan a kérdés, hogy mely bírói szervezet döntési kompetenciájába tartozik a helyi norma vizsgálata.

Az Abtv. 37. § (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik: „Az Alkotmánybíróság a 24–26. §-ban meghatározott hatáskörében 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.”

E törvényi rendelkezésnek az Alaptörvénnyel való összhang kizárólagosságát előíró szabálya alapján az alkotmány- és törvénytisztító rendelkezéseket egyben tartalmazó önkormányzati rendeletek felülvizsgálatára irányuló indítványok elbírálása a Kúria Önkormányzati Tanácsának hatáskörébe tartozik.

Az önkormányzati rendeletek más jogszabályba ütközésének felülvizsgálatát a Kúriánál a kezdeti időszakban az illetékes fővárosi és megyei kormányhivatal, valamint egyedi ügyben alkalmazandó önkormányzati rendelet esetén bíró kezdeményezhette. A kezdeményezők körét azonban indokolt volt kibővíteni az alapvető jogok biztosával. Az alapvető jogok biztosja az Alaptörvény 30. cikke alapján alapjogvédelmi tevékenységet lát el: az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja lehetőséget ad arra, hogy az alapvető jogok biztosja kezdeményezze az Alkotmánybíróságnál a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát. A kezdeti időszakban tehát, ha a vizsgálata során az alapvető jogok biztosja azt észlelte, hogy az önkormányzati rendelet az Alaptörvénybe ütköző, akkor az Alkotmánybírósághoz fordulhatott, ha azonban az önkormányzati rendeletet jogszabály-

sértőnek találta, akkor csak a fővárosi és megyei kormányhivatalnál kezdeményezhette, hogy az forduljon a Kúriához. Ezen a helyzeten kívánt változtatni a Bszi. módosításáról szóló 2012. évi CCXI. törvény, előmozdítva a jogrendszer egységét, valamint az alapvető jogok védelmét. A törvénymódosítás eredményeként 2013. január 1-jétől az alapvető jogok biztosával kiegészült a Kúria absztrakt normakontroll-eljárásának kezdeményezésére jogosult indítványozói kör.

Említést érdemel, hogy abban az esetben, ha a bíró az előtte lévő ügyben az önkormányzati rendeletet törvénysértőnek találja, ennek következtében pedig kezdeményezi a Kúria Önkormányzati Tanácsának absztrakt normakontroll-eljárását, és a felülvizsgálattal érintett önkormányzati rendeletet a Kúria megsemmisíti, akkor ezen helyi jogszabály valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben nem alkalmazható, nem csak a kezdeményező bíróság előtt folyamatban lévő ügyben való alkalmazhatósága tilalmazott. Mindez tehát azt jelenti, hogy bírói kezdeményezés esetén a Bszi. általános alkalmazási tilalmat kimondó szabálya önkormányzati rendelet törvényellenessége esetén szélesebb körben érvényesül, mint amikor az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezésre központi jogszabályt semmisít meg.

Összegzésképpen megállapítható, hogy az önkormányzati jogvédelem a jelenleg hatályos jogszabályok alapján az Alkotmánybíróság és a bíróságok saját hatásköreinek gyakorlása útján valósulhat meg, a jelenlegi szabályozás ugyanis a korábbi szabályozástól eltérően nem tartalmazza azt az Alkotmányban egyébként korábban szereplő – már hatályát veszített – hatásköri szabályt, amely előírja, hogy a helyi önkormányzatok az Alaptörvényben foglalt hatásköreinek védelme érdekében bírósághoz fordulhatnak.

1.2.7.2. A területfejlesztési önkormányzati társulások törvényességi felügyelete

A Tftv. 10. § (3) bekezdése alapján 2012. január 1-jével a területfejlesztési önkormányzati társulások feletti törvényességi felügyeletet is a fővárosi, megyei kormányhivatal gyakorolja.

A térségi fejlesztési tanács működésének törvényességi felügyeletét a Kormánynak a térségi fejlesztési tanács székhelye szerint illetékes kormányhivatala látja el.

A kormányhivatal a törvényességi felügyelet keretében ellenőrzi, hogy a térségi fejlesztési tanács

- szervezeti és működési szabályzata és egyéb szabályzatai megfelelnek-e a jogszabályoknak,
- szervezete, működése, döntéshozatali eljárása, határozatai, illetve egyéb döntései nem sértenek-e jogszabályokat, az alapszabályt vagy egyéb szabályzatokat.

Jogszabálysértés esetén a kormányhivatal határidő kitűzésével felhívja a térségi fejlesztési tanácsot a jogszabálysértés megszüntetésére. A térségi fejlesztési tanács a megadott határidőn belül köteles tájékoztatni a kormányhivatalt a jogszabálysértés megszüntetésére tett intézkedésekről.

Ha a térségi fejlesztési tanács határidőn belül nem intézkedik a jogszabálysértés megszüntetése érdekében, vagy a térségi fejlesztési tanács elutasítja a kormányhivatal felhívását, illetve nem dönt a felhívás tárgyában, a kormányhivatal

- keresettel fordul a bírósághoz a határozat, illetve egyéb döntése egészben vagy részben történő megsemmisítése iránt, továbbá a jogszabálysértő határozat, illetve egyéb döntés végrehajtását – ha az a közérdek súlyos sérelmével vagy elháríthatatlan kárral járna – felfüggeszti, illetőleg
- ismételt vagy súlyos jogszabálysértés esetén a térségi fejlesztési tanács törvényes működésének helyreállítása érdekében a tanács, annak szerve vagy tisztségviselője működését felfüggeszti, és felügyelőbiztost rendel ki a térségi fejlesztési tanács törvényes működésének helyreállítására,
- felügyelőbiztost rendel ki, ha a térségi fejlesztési tanács adósságállománya eléri a külön törvényben az önkormányzati biztos kijelöléséhez szükséges mértéket. A felügyelőbiztos feladatára és eljárására az önkormányzati biztosra vonatkozó rendelkezések irányadók.

A térségi fejlesztési tanács törvényességi felügyeletéért felelős szervnek a felügyelőbiztos kirendeléséről hozott intézkedése ellen annak megváltoztatása iránt a felfüggesztéssel érintett keresettel fordulhat a bírósághoz.

A bíróság a határozat megsemmisítését, végrehajtásának felfüggesztését kezdeményező perben a közigazgatási perekre irányadó szabályok szerint jár el. Ha a bíróság az eljárás eredményeként a jogszabálysértést megállapítja,

- a jogsértő szervezeti és működési szabályzatot, egyéb szabályzatot, határozatot megsemmisíti, és új eljárás lefolytatását rendeli el, illetőleg
- a működés törvényességének helyreállítása céljából elrendelheti a jogszabálysértően működő szerv, tisztségviselő választására jogosult szerv összehívását.

A felügyelőbiztos a tevékenységéről és annak eredményéről tájékoztatja a bíróságot és a kormányhivatalt.

A területfejlesztés intézményei törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 51/2005. (III. 24.) Korm. rendelet tartalmazza a területfejlesztéssel kapcsolatos törvényességi felügyelet részletes szabályait a következők szerint:

A fővárosi és megyei kormányhivatal a törvényességi felügyelet ellátása során:

- a feladat- és hatáskörébe tartozó ügyben a térségi fejlesztési tanács (a továbbiakban: tanács) elnökének, a tanács törvényben meghatározott feladatai ellátását segítő szervezet (a továbbiakban: munkaszervezet) vezetőjének kérésére szakmai segítséget nyújt;
- ellenőrzi a jogszabályok megtartását;
- megtekinti a tanács általános érvényű rendelkezéseit és egyedi döntéseit, a törvényesség érdekében szükség esetén vizsgálatot tart;
- a tanács elnökétől vagy a munkaszervezet vezetőjétől a törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatásához szükséges iratok és adatok rendelkezésre bocsátását, illetőleg megküldését, az ehhez szükséges felvilágosítás adását kérheti, valamint ezen iratokba betekinthez.

A fővárosi és megyei kormányhivatal iratbekérési, felvilágosításkérési jogkörét a személyes adatok védelmére és a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó előírásoknak megfelelően gyakorolja.

A jogszabálysértés megszüntetése érdekében a fővárosi és megyei kormányhivatal a tanács üléséről készült jegyzőkönyvnek, szervezeti és működési szabályzatnak vagy egyéb szabályzatnak a fővárosi és megyei kormányhivatalhoz történő megérkezésétől számított 60 napon belül, legfeljebb 30 napos határidő tűzésével kezdeményezi

- a tanács összehívását a törvénysértés megszüntetésére, a tanács tisztségviselője felelősségének megállapítását;
- általános érvényű rendelkezés (szervezeti és működési szabályzat, egyéb szabályzatok) kiadását, módosítását, illetve egyes rendelkezéseinek vagy az egész rendelkezésnek hatályon kívül helyezését;
- jogszabálysértő vagy belső szabályzatba ütköző működés megszüntetését;
- jogszabálysértő vagy belső szabályzatba ütköző határozat módosítását, illetve egyes rendelkezéseinek vagy az egész határozat hatályon kívül helyezését;
- mulasztással megvalósuló jogszabálysértés esetén az elmulasztott intézkedés meghozatalát.

A tanács a felhívásban foglaltakat köteles megvizsgálni, és a törvényességi felügyeleti intézkedésben meghatározott határidőn belül annak alapján tett intézkedésről vagy egyet nem értéséről a fővárosi és megyei kormányhivaltal tájékoztatni.

Ha a megadott határidőn belül intézkedés nem történt, a Tftv. 16. § (13) bekezdés a) pontja szerinti keresetindításra nyitva álló határidő kezdete a törvényességi felügyeleti intézkedésben meghatározott határidő eredménytelen elteltének napja.

Ha a megadott határidőn belül a tanács intézkedik, annak jogszerűségét a fővárosi és megyei kormányhivatal az intézkedésről szóló tájékoztatásnak a fővárosi és megyei kormányhivatalhoz történő beérkezésétől számított 60 napon belül megvizsgálja, és ebben az esetben a Tftv. 16. § (13) bekezdés a) pontja szerinti keresetindításra nyitva álló határidő kezdete az intézkedés vizsgálatára nyitva álló határidő utolsó napja.

A törvényességi felügyelet során szerzett tapasztalatai alapján a fővárosi és megyei kormányhivatal a tanács gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását kezdeményezheti az Állami Számvevőszéknél.

1.3. A törvényességi felügyelet nemzetközi irányai

Mielőtt rátérnénk a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának és a hazai szabályozásnak az ismertetésére, szükséges az egyes külföldi államok törvényességi felügyelettel kapcsolatos nemzeti szabályozását is áttekintenünk.

Megállapítható, hogy a helyi önkormányzatok törvényességi kontrollrendszerei még az európai államokban is jelentősen eltérnek egymástól. Egységes minta nem alakulhatott ki, hol erősebb, hol gyengébb jogkörrel ruházták fel a nemzeti jogalkotók a törvényességi felügyeleti tevékenységet ellátó államigazgatási szerveket. A törvényességi kontrollt szabályozó megoldások az angolszász és a kontinentális modell (ez utóbbi modellen belül a francia, a német és a skandináv típus) mentén csoportosíthatók. A kontinentális modell helyi önkormányzatok felett gyakorolt törvényi kontrollrendszert illető felfogása jelentősen eltér az angolszász modell jellemzőitől, ugyanis az e modellt képviselő államok a helyi önkormányzatok autonómiáját általános jelleggel szabályozták alkotmányi szinten, ebből

következően a helyi feladat- és hatásköröket gyakorló testületek nagyobb döntési jogkörrel rendelkeznek. Ezzel együtt is az e modellt képviselő államok sem mutatnak egységes képet, az egyes eltérések mentén különböztethetjük meg a francia (déli), a német (vegyes) és a skandináv (északi) típust.

1.3.1. Az angolszász típus

Az angolszász államokban a helyi önkormányzatokat érintő szabályozás sajátos képet mutat, ebből következően az önkormányzatok feletti törvényességi kontrollrendszer is sajátos. Az önkormányzatok hatásköre ugyanis származtatott, nem autonóm helyi önkormányzatoknak tekintendők, hanem az államigazgatás részeinek. Ez az úgynevezett *ultra vires* rendszer, amelynek az a meghatározó jegye, hogy a parlament által tételesen meghatározott ügyekre terjedhet csak ki az önkormányzatok feladat- és hatásköre. Az államigazgatási szervek és a helyi közösségek szervei között sajátos viszonyrendszer alakult ki, az államigazgatás tájékoztató, ellenőrzési és tényleges intézkedési jogkört gyakorol az ágazati törvényekben meghatározott felhatalmazás alapján, vagyis az angolszász modellre nem az általános ellenőrzési jogkörrel rendelkező államigazgatási szervek létrehozása a jellemző. Az Egyesült Királyságban az önkormányzati feladatellátással kapcsolatban tájékoztatást és felvilágosítást kérhet az ágazati miniszter és az önkormányzatokért felelős kabinetminiszter. Az érintett miniszterek döntési kompetenciájába tartozik a rendes bírósági eljárás kezdeményezése, amennyiben az önkormányzati feladatellátással kapcsolatosan törvénysértést tapasztalnak, egyes esetekben pedig a helyi önkormányzat döntésével szemben a központi államigazgatási szerveknél fellebbezéssel élhetnek. Megállapítható tehát, hogy a helyi önkormányzat egyedi és normatív közjogi döntéseinek és működésének törvényességét a rendes bíróságok vizsgálják jogszerűségi szempontok mentén. A brit számvevőszéknek pedig a jogszabályokban rögzítettek szerint jogában áll bírósági és hatósági eljárást indítania.

Az önkormányzati döntések jogszerűségi vizsgálatát a törvényességi kontrollt ellátó államigazgatási szervek mellett az érintett magánszemélyek közvetlenül is kezdeményezhetik, feltéve, hogy jogaikat, jogos érdekeiket a kérdéses önkormányzati döntés sérti. A jogsértőnek vélt döntés kivizsgálását kérhetik az önkormányzati ombudsmantól, feltéve, hogy a kezdeményezők a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket előzetesen kimerítették. A nemzeti szabályozás alapján az ombudsmani eljárás lefolytatását kizárja az a körülmény, ha bírósági eljárás van folyamatban a szóban forgó ügyben.

1.3.2. A francia típus

A francia típushoz tartozó országok helyi önkormányzatokat érintő közjogi szabályozására jellemző, hogy alkotmányi szinten rögzítik a helyi önkormányzatok autonómiáját. Franciaországban törvényi szinten állapítják meg azt is, hogy a helyi közösségek általános hatáskörű szervek, amelyek felett az utólagos törvényességi kontrollal kapcsolatos jogkört szintén általános hatáskörű területi államigazgatási szervek, a prefektusok gyakorolják. A regionális önkormányzatok feletti utólagos ellenőrzést a régióban működő prefektusok, megyei és települési szinten pedig a megyei prefektusok látják el. A prefektusok törvényességi

kontrollra vonatkozó jogköre kiterjed a közigazgatási bírósági eljárás kezdeményezésére, továbbá a döntést hozó önkormányzatnál a döntés visszavonásának vagy módosításának kezdeményezésére. Intézkedési jogkörrel azonban a törvényhozó nem hatalmazta fel a prefektusokat. A törvényességi kontrollrendszer további jellemzője, hogy a központi államigazgatási szervek is rendelkeznek a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzéssel kapcsolatos jogkörrel a következők szerint. Mind a köztársasági elnök, mind a kormányfő rendelkezhet a törvénytőlően működő önkormányzati testületek felosztatásáról, továbbá az önkormányzati tisztségviselők felfüggesztéséről. Mindebből megállapítható a helyi önkormányzatok autonómiájába való erős államigazgatási beavatkozás. További jellemzőként tartható számon az a franciaországi szabályozás, amely lehetőséget biztosít a magánszemélyeknek arra, hogy érdeksérelem esetén a megfelelő szerv eljárást kezdeményezhessék.

A francia modellt irányadónak tekinti Olaszország, ahol a nemzeti szabályozás alapján az alkotmányban elismert önkormányzatok feletti törvényességi felügyeletet a megyei prefektusok látják el. Tevékenységük a Franciaországban szabályozottakhoz hasonlóan utólagos törvényességi ellenőrzés formájában valósul meg. A törvénytőlően vélt döntések végrehajtásának felfüggesztésére nem terjed ki a megyei prefektusok jogköre, a központi államigazgatási szervek eljárásának kezdeményezésére azonban lehetőségük van, ugyancsak jogukban áll az egyes önkormányzati tisztségviselők felfüggesztésének elrendelése. Olaszországban is lehetőséget biztosít a nemzeti szabályozás az egyéni érdeksérelmet szenvedett magánszemélyeknek arra, hogy a megfelelő állami szerv eljárását kezdeményezzék.

A kontinentális modell francia típusának előzőekben ismertetett szabályozási elemeit tartalmazza Spanyolország, illetve Románia szabályozása is.

1.3.3. A német típus

Németországban és az Osztrák Köztársaságban a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet ellátására – a föderatív állami berendezkedésből adódóan – a tartományi államigazgatási szervek jogosultak.

Németországban alapvetően az együttműködő, segítő törvényességi felügyelet elmélete érvényesül, amelynek lényegét a kötelező önkormányzati feladatok biztosításában foglalhatjuk össze, ugyanis a törvényességi felügyelet fő célkitűzése e feladat megvalósítását jelenti. A német modellben kétféle felügyelet érvényesül és különül el egymástól.

- A törvényességi felügyelet – a magyar szabályozáshoz hasonlóan – a helyi önkormányzat egyedi és normatív döntéseit, döntéshozatali eljárását és a jogszabályon alapuló kötelező feladatellátását és jogalkotását vizsgálja. Hangsúlyozandó, hogy e felügyelet gyakorlása során a felügyeletet ellátó szerv csak azt vizsgálhatja, hogy a vizsgálat alá vont aktusok megfelelnek-e a jogszabályi rendelkezéseknek.
- A szakfelügyelet vizsgálódási körébe tartozik a jogszerűségi vizsgálat mellett a célszerűségi vizsgálat is. Elsősorban pénzügyi, gazdasági kérdésekkel, közszolgáltatások nyújtásával kapcsolatos tevékenységekkel, valamint átruházott államigazgatási hatósági ügyekben hozott aktusokkal összefüggő vizsgálatok lefolytatására jogosultak a szakfelügyeletet ellátó államigazgatási szervek.

Ami a német törvényességi kontrollrendszer illetékességét illeti, megállapítható, hogy a települési (helyi) önkormányzatok tevékenységét, döntéseit a tartományi igazgatás az állami közigazgatási hatóságnak minősülő járási tanácsoson keresztül vizsgálja, míg a járási önkormányzatok a tartományi igazgatás közvetlen felügyelete alatt állnak.

A német törvényességi felügyelet eszközrendszerét az jellemzi, hogy a vizsgálat alá vont önkormányzati határozatokat, rendeleteket nem semmisíthetik meg a törvényességi felügyeletet gyakorló államigazgatási szervek (megsemmisítésre kizárólag a közigazgatási bíróságnak, illetve kivételesen az Alkotmánybíróságnak van jogosultsága), azonban a közigazgatási bíróság jogerős döntéséig felfüggeszthetik az általuk jogszabálysértőnek minősített önkormányzati rendelkezések végrehajtását. A német szabályozás hatáskört biztosít a felügyeleti jogkört gyakorló szervnek a jogsértést elkövető vezető felfüggesztésére vonatkozóan. Ugyancsak erős felügyeleti eszköznek minősül a jogsértően működő önkormányzat feloszlására irányuló tartományi kormányzat biztosított jogkör. Az előzőekben ismertetett külföldi szabályozáshoz hasonlóan Németországban is lehetősége van a természetes személyeknek arra, hogy az egyes normatív önkormányzati döntések felülvizsgálatát egyénileg kezdeményezzék, amennyiben igazolni tudják, hogy a sérelmezett önkormányzati döntések jogaikat vagy jogos érdekeiket érintik.

E modellben is érvényesülnek a megelőző jellegű törvényességi felügyeleti eszközök, úgymint az információkérés valamely önkormányzati döntésre, eljárásra vonatkozóan, vagy a tanácsadási, javaslattevési jogkör.

Ausztriában a települési önkormányzatok feletti törvényességi felügyeletet a tartományi kormányzat gyakorolja. A közigazgatási bíróság jogosult a jogszabálysértőnek vélt önkormányzati döntésekről ítéletet hozni, ezen bírósági döntés meghozataláig a felügyeleti szerv a döntés végrehajtását felfüggesztheti. A német törvényességi kontrollrendszertől eltérően az osztrák szabályozás a tartományi államigazgatási felügyeletet ellátó szerveknek az önkormányzat pénzkezelésének ellenőrzésére vonatkozó jogkört biztosít annak érdekében, hogy a gazdaságosság, takarékoság és a célszerűség érvényesülhessen a helyi önkormányzati rendszerben. Érdekes, hogy az egyes felügyeleti eszközök tartományonként eltérők.

1.3.4. A skandináv típus

A skandináv államokban a helyi önkormányzatok működése felett erős törvényességi felügyeleti rendszer alakult ki.

Svédországban olyan önkormányzati rendszer működik, amelyben települési és megyei szintű önkormányzatok tevékenykednek, és amelyek egymással nem állnak alá-fölérendeltségi viszonyban. A helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzést a közigazgatás középszintjén elhelyezkedő megyei kormányhivatalok látják el.

Finnországban a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeletet a területi állami hivatalok látják el, jogkörük kiterjed a helyi önkormányzat határozataival szemben benyújtott panaszok vizsgálatára.

Dániában a közigazgatási ügyek vizsgálatát, továbbá az ezzel kapcsolatos jogsérelmek orvoslását érintően az ombudsman jogintézménye jelentős szerepet játszik a nemzeti jogrendben. Az ombudsman által alkalmazott eszközök közül említést érdemel a vizsgálat,

az ajánlás, a parlamentnek való javaslattétel, ezzel összefüggésben pedig jogköre kiterjed az érintett felelősségre vonására.

Összességében megállapítható, hogy az egyes modellek szabályozási sajátosságai abból adódóan vegyülnek egymással, hogy az egyes országokban jelentős közigazgatási reformok zajlottak le, továbbá az európai uniós rendelkezések is meghatározó elvárásokat támasztanak az egyes nemzeti szabályozásokkal kapcsolatban.

1.4. A törvényességi felügyelet jogszabályi környezete

Nemzetközi jogszabályok közül a Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját mindenképpen meg kell említeni, amely a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének tagállami szintű szabályozásával kapcsolatban is tartalmaz alapelvi szintű elvárásokat.

Az Alaptörvényt az Országgyűlés 2011. április 18-án fogadta el, és 2011. április 25-én hirdették ki. A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeleti rendszert 2012. január 1-jei hatállyal az Alaptörvény 32. cikk (4)–(5) bekezdései vezették be. Az Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdés rendelkezéséből adódóan a helyi önkormányzatokról szóló szabályozást sarkalatos törvény határozza meg, amelyet a törvényalkotó Országgyűlésnek az Alaptörvény hatálybalépéséig, azaz 2012. január 1-jéig kellett megalkotnia.

Az Alaptörvényből adódó jogalkotói kötelezettségének az Országgyűlés az általa nagyrészt sarkalatos törvényként elfogadott Mőtv. megalkotásával tett eleget. A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeletre vonatkozó részletes szabályokat az Mőtv. VII. fejezete tartalmazza. Érdemes szót ejteni arról, hogy az Ötv. ténylegesen keretjellegű szabályaival ellentétben az Mőtv. jóval részletesebben szabályozza a törvényességi felügyeleti eljárást, emellett számos anyagi jogi előírás is törvényi szintre került.

A magyar szabályozás fontos eleme továbbá az Mőtv. törvényességi felügyeletre vonatkozó előírásainak végrehajtására alkotott, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.), továbbá az önkormányzati rendeleteknek és a jegyzőkönyveknek a kormányhivatal részére történő megküldése rendjéről szóló 23/2012. (IV. 25.) KIM rendelet (a továbbiakban: KIMr.).

1.4.1. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája

A helyi önkormányzás területén alapdokumentumnak számító nemzetközi egyezmény, a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény már az Ötv. előkészítésénél és megalkotásánál is irányadó volt, annak dacára, hogy kihirdetése csak az Ötv. elfogadását és hatálybalépését követően, 1997-ben, a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló, 1997. évi XV. törvénnyel (a továbbiakban: Charta) történt meg és vált a belső joganyag részévé. A Charta – egyebek mellett – olyan meghatározó alaptételeket és irányelveket fektet le, amelyeket Magyarország az elsők között épített be a nemzeti szabályozásába. A Charta tartalmazza azokat a garanciákat és szabályokat, amelyeket a részt vevő tagállamoknak kell átültetniük a hazai szabályozásukba. A Charta biztosítja továbbá a helyi önkormányzatok működési kereteit, amelyeket már az egyezményt

aláíró államoknak kell tartalommal megtölteniük. Ez pontosan azt jelenti, hogy a Chartát elfogadó államnak magára nézve a Charta első részéből legalább húsz szakaszt kötelezőnek kell elismernie, amelyek közül tíz szakaszt a Charta által meghatározott szakaszból szükséges kiválasztani. A Charta ezen kötelező és ajánlott elemeit az Möt. megalkotásakor is figyelembe kellett vennie a törvényalkotónak.

Az új önkormányzati törvény, az Möt. preambulumban is az olvasható, hogy a törvényalkotó a Charta elveit figyelembe veszi. A Charta bizonyos cikkei tekintetében azonban a Chartának való megfelelést vizsgálva megfigyelhető az Möt. által biztosított helyi önkormányzati autonómia gyengülése az Ötv. szabályaihoz képest.

A Charta 4. cikke kimondja, hogy a közfeladatokat az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania, ehhez képest az Möt. alapján a települési önkormányzatoktól számos feladat elkerült, amely természetesen a települési önkormányzati autonómiát gyengíti. Ugyancsak a Charta 4. cikke tartalmazza azt a kitétel, amely szerint a helyi önkormányzat hatásköre általában teljes és kizárólagos, amit más közigazgatási szerv nem vonhat el. Az ágazati jogszabályok ugyanakkor számos feladatot és hatáskört „államosítottak”, azaz nem a helyi önkormányzatok látják el az adott feladatokat vagy gyakorolják a hatásköröket, hanem államigazgatási szervek, tipikusan a fővárosi, megyei kormányhivatal, illetve annak járási, kerületi szervei.

A Charta 8. cikke az alábbiak szerint tartalmaz szabályokat a helyi önkormányzatok tevékenységének államigazgatási felügyeletéről.

- A 8. cikk 1. pontja szerint „[a] helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletét csak az Alkotmányban vagy törvényben meghatározott esetekben és eljárás szerint lehet gyakorolni”. E szabály egyértelműsíti, hogy a törvényességi kontroll eseteit és eljárási rendjét alkotmányi vagy törvényi szinten kell szabályozni, és csak ezen jogszabályi szinten meghatározott keretek között gyakorolható felügyeleti tevékenységről lehet szó a Chartát aláíró tagállamokban. E követelménynek a magyar szabályozás részben tesz eleget, figyelemmel arra, hogy a felügyeleti eljárás részletes szabályai a 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendeletben találhatóak.
- A 8. cikk 2. pontja szerint „[a] helyi önkormányzat tevékenységének államigazgatási felügyelete általában csak e tevékenység törvényességének és az alkotmányos elvekkel való összhangjának vizsgálatára irányulhat. Mindazonáltal magasabb szintű államigazgatási szervek célszerűségi felügyeletet gyakorolhatnak azoknak a feladatoknak a vonatkozásában, amelyek végrehajtását a helyi önkormányzatokra ruháztak át”.

Fő szabály szerint tehát helyi önkormányzatok tevékenységének törvénynek, valamint alkotmányos elveknek való megfelelést vizsgálhatja a helyi önkormányzati kontrollt gyakorló államigazgatási szerv, ugyanakkor az egyezményi szabályozás kivételesen lehetőséget biztosít célszerűségi vizsgálatra meghatározott feladatok tekintetében.

- A 8. cikk 3. pontja rendelkezik arról, hogy a helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletének gyakorlása során a felügyeletet gyakorló szerv beavatkozásának mindvégig arányban kell állnia a védeni szándékozott érdekek fontosságával. Mindez arra utal, hogy a felügyeletet gyakorló, a központi kormányzathoz tartozó államigazgatási szerv önkényesen, saját meglátása szerint az önkormányzat működésébe nem avatkozhat be.

A Charta által elrendelt államigazgatási felügyeleti jog nemzeti szabályozásának lehetőségével a magyar törvényalkotó csak az Mötv. megalkotásakor élt, ugyanis a korábbi, Ötv. szerinti szabályozás alapján a helyi önkormányzatok felett csupán törvényességi ellenőrzési jogkör érvényesülhetett.

1.4.2. Az Alaptörvény rendelkezései

Az Alaptörvény 32. cikk (4) és (5) bekezdésének rendelkezései tartalmazzák a kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogköreit. A (4) bekezdése már kifejezte azt a jogalkotói szándékot, amelyhez az Mötv.-nek és a tárgykört szabályozó valamennyi jogszabálynak is igazodnia kellett. Ennek megfelelően az önkormányzati rendelet megküldését a jegyzőkönyv beküldésétől el kellett választani, ugyanis az Alaptörvény értelmében az önkormányzati rendeletet a kihirdetését követően haladéktalanul meg kell küldeni a kormányhivatalnak. A „haladéktalanul” szövegrészt a KIMr. 1. § (3) bekezdése konkretizálja azzal, hogy a jegyző kötelezettségévé teszi, hogy legkésőbb a kihirdetést követő harmadik munkanapon küldje meg az önkormányzat rendeletét a kormányhivatalnak²¹.

Az önkormányzati rendeleteknek a kormányhivatalok részére – rövid határidőn belül – történő megküldési kötelezettségre vonatkozó szabályozásának indoka a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvényben (a továbbiakban: Jat.) keresendő. A Jat. 29. § (2) bekezdésének rendelkezése ugyanis a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter [a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 4. § 5. pontja alapján a Miniszterelnökséget vezető miniszter] számára előírja, hogy gondoskodjon az önkormányzati rendeleteknek az erre a célra fenntartott honlapon történő közzétételéről.

Az önkormányzati rendeletfelterjesztési kötelezettséggel összefüggésben az Alaptörvény 32. cikk (4) bekezdése rögzíti a kormányhivatal ezzel kapcsolatos jogkörét. Eszerint, ha a kormányhivatal az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését jogszabálysértőnek tartja, akkor annak törvényességi felülvizsgálatát kezdeményezheti a bíróságnál. Ezen alaptörvényi rendelkezés alapján a Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatalok útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét. Szintén kormányhivatali jogkört biztosít az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdésének szabályozása, nevezetesen azt, hogy a kormányhivatal a helyi önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási, illetve határozathozatali kötelezettsége elmulasztása esetén a mulasztás bíróság általi megállapítását kezdeményezheti. Ugyanezen alaptörvényi rendelkezés rögzíti azt, hogy 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.

²¹ E miniszteri rendelkezés már hatályát veszített eredeti szövege a kihirdetést követő munkanapon történő megküldési kötelezettséget írta elő, azonban a KIMr.-et módosító 51/2012. (XII. 19.) KIM rendelettel erre a bizonyos „legkésőbb harmadik munkanapon” határidőre módosult.

A fenti alaptörvényi rendelkezéssel megteremtett felügyeleti eszköz rendkívül erős államigazgatási jogosítványnak tekinthető, amely a korábbi szabályozásban nem volt jelen. E teljesen újszerű intézkedési jogot biztosító alaptörvényi szabályozás a korábbi törvényességi ellenőrzési rendszerből a felügyelet irányába való elmozdulást jelent, ugyanis a felügyelet fogalmának megfelelően közvetlen beavatkozási, intézkedési jogot biztosít a törvényességi felügyeletet ellátó államigazgatási szervnek. Mindez azt jelenti, hogy a felügyelet jogintézményének megfelelően a törvénysértést végső soron a törvényességi felügyeleti jogkört gyakorló kormányhivatal (pontosabban annak vezetője) szüntetheti meg az aktuspótlás jogának köszönhetően.

Érdekességgént említhető, hogy a szóban forgó alaptörvényi rendelkezés eredeti szövege csupán a kormányhivatal rendeletpótlási jogát intézményesítette, az Mötv. azonban már a törvényességi felügyeletre vonatkozó fejezetének 2012. január 1-jével történő hatálybalépésével az Alaptörvénnyel elrendelt rendeletpótlás lehetőségén túl az aktuspótlásról is rendelkezett a határozathozatal és a feladatellátás elmulasztása esetén. Az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdésének szövegét az Alaptörvény negyedik módosítása 2014. április 1-jei hatállyal kiegészítette a fővárosi, megyei kormányhivatal jogkörét érintően a határozathozatali kötelezettség elmulasztásának megállapítására vonatkozó bírósági eljárás kezdeményezésével, továbbá az önkormányzati határozat meghozatalával.

1.4.3. Az Mötv. rendelkezései

Az Mötv. VII. fejezete tartalmazza a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletére, valamint a helyi önkormányzatok és központi állami szervek kapcsolatára vonatkozó szabályokat.

1.4.3.1. A törvényjavaslat előkészítése és elfogadása

A helyi önkormányzatokért felelős tárcaként a Belügyminisztérium a helyi önkormányzatokra vonatkozóan reformkonceptiót dolgozott ki 2011 májusában, ami azonban komoly vitákat eredményezett a Kormány és a települési helyhatóságok közötti feladat- és forrásmegosztás okán. Erre tekintettel, a konfliktusok rendezése érdekében egyeztetések kezdődtek. A 2011. év közepétől a törvényjavaslat előkészítéséért felelős tárcák egyeztetést kezdeményeztek az országos önkormányzati szövetségekkel annak érdekében, hogy szakmailag is támogatott törvényjavaslat elfogadásáról dönthessen a törvényalkotó Országgyűlés. Abban mindenki egyetértett, hogy az Ötv. által intézményesített önkormányzati rendszer változásra szorul. A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeletre vonatkozó részt a helyi önkormányzatok feletti törvényességi kontrollért akkor felelős tárca, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium dolgozta ki, az önkormányzati rendszer alapelveit pedig a Belügyminisztérium jegyezte. Az előkészítés eredményeként a Kormány 2011 novemberében nyújtotta be az új törvényjavaslatot az Országgyűlésnek.

A Kormány T/4864. számú törvényjavaslata kitért arra a jogalkotói elgondolásra, amely szerint az Ötv. előkészítése időszakában nem lehetett más törvényalkotói szándékot kifejezni, mint azt, hogy a helyi önkormányzás joga a lehető legszélesebb körben

érvényesülhessen. Ebből következően az 1990. évi első általános önkormányzati választásokat követően nagy autonómiával rendelkező, széles körű felelősséget magában foglaló, ugyanakkor gyenge törvényességi kontrollt érvényesítő önkormányzati rendszer épült ki. Ez az önkormányzati rendszer azonban már a kezdetektől magában foglalta azt a feszültséget, amely működési zavarokhoz vezetett a későbbiekben. Megfigyelhető, hogy annak ellenére, hogy a törvényalkotó nagy fokú autonómiát biztosított a helyi önkormányzatok számára, az önkormányzatok mozgástere folyamatosan szűkült, egyre nagyobb nehézséget és anyagi megterhelést jelentett a helyi közszolgáltatások korábbi színvonalon történő biztosítása, és a finanszírozás is komoly feszültségeket eredményezett. A törvényjavaslat kitért arra, hogy az említett működési zavarok okainak egyike lehetett az a körülmény, hogy elmaradt az ellátórendszerek reformja. A törvényjavaslat indokolásában az is olvasható, hogy mind szakmai, mind politikai szintéren is egyértelművé vált az önkormányzati rendszer átfogó módosítására irányuló elgondolás. Az ezzel kapcsolatos jogalkotói szándék arra irányult, hogy az önkormányzati rendszert a meglévő értékek megőrzésével szükséges megújítani olyan új elemek beépítésével, amelyek a közigazgatási szolgáltatások színvonalának emelését biztosítják azzal, hogy a helyi választópolgárok helyi önkormányzathoz való alapjogai változatlanul érvényesülhessenek a továbbiakban is. Az önkormányzati rendszer megújítását célzó szakmai szándék szerint olyan új önkormányzati rendszer kiépítésében gondolkodtak a kormányzati vezetők, amely költségtakarékos, feladatorientált, ugyanakkor a helyi önkormányzati autonómiának szigorúbb, felügyeleti jellegű korlátokat szab, mindezt úgy, hogy a helyi választópolgárok önkormányzathoz való jogát védi és érvényre juttatja a továbbiakban is.

Emellett továbbra is hangsúlyt kapott az a jogalkotói elgondolás, amely szerint az önkormányzati rendszer megújítása az ágazati ellátórendszerek reformja nélkül nem valósulhat meg.

Jól mutatja a törvényjavaslat elfogadását megelőző, az egyes jogintézményekre vonatkozó vitát az a körülmény, hogy a parlamenti képviselők összesen 636 módosító indítványt nyújtottak be az önkormányzati rendszer megújítására irányuló törvényjavaslathoz. Példaként említhetők az önkormányzati képviselők összeférhetetlenségére vonatkozó tervezett rendelkezések módosítására irányuló indítványok, amelyek közül néhány a szigorítást preferálta volna, míg mások az enyhítésre tettek javaslatot. A kormányhivatal vezetőjének rendeletpótlási jogkörével kapcsolatosan is érkeztek módosító indítványok, ezek közül volt olyan indítvány, amely azt szorgalmazta, hogy a kormányhivatal vezetője által megalkotott önkormányzati rendelet csak a következő önkormányzati ciklusban legyen módosítható, míg más javaslat szerint a képviselő-testületnek legyen joga arra, hogy az így megalkotott rendeletet akár a soron következő ülésén módosíthassa. A kormányhivatal törvényességi felügyeleti bírság kiszabására vonatkozó jogkörét érintően kevés módosító indítvány érkezett, egyes módosító javaslatok azonban a törvényességi felügyeleti bírság felső határát szabályozó eredeti törvényjavaslattal nem értettek egyet, azt túlzó mértékűnek tekintették. Megjegyzést érdemel, hogy a törvényességi felügyeleti bírság tervezett egymillió forintos felső határa helyett a mindenkori közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény szerinti illetményalap tízszeresének megfelelő összeget fogadtak el.

A törvényjavaslat vitáját követően végül a törvényalkotó Országgyűlés a belügyminiszter által jegyzett törvényjavaslat minősített többséget igénylő rendelkezéseit 2011. december 19. napján név szerinti szavazással 259 kormánypárti igen szavazattal, 97 nem

szavazat ellenében fogadta el, míg a törvényjavaslat további részéről 257 igen szavazat és 89 nem szavazat mellett döntött. Az így megalkotott Möt. – amely az állam és a helyi önkormányzatok közötti feladat- és hatáskörmegosztást alapvetően átrendezte – hatálybalépése lépcsőzetes ütemben történt meg az alábbiak szerint:

- 2012. január 1-jével léptek életbe a kötelezettségvállalással és a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelettel kapcsolatos rendelkezések.
- 2012. április 15-én lépett hatályba a kirívóan közösségellenes magatartások önkormányzati rendeleti szabályozására felhatalmazást adó törvényi rendelkezés. [Meg kell jegyeznünk azonban, hogy e törvényi felhatalmazást szabályozó rendelkezést, annak alkotmányossági vizsgálatának eredményeként az Alkotmánybíróság 38/2012. (XI. 14.) AB határozatával megsemmisítette.]
- 2013. január 1-jével léptek hatályba a helyi önkormányzat általános szabályaira, az önkormányzati feladat- és hatáskörökre, a közös önkormányzati hivatalra, továbbá a gazdasági kérdésekre vonatkozó szabályok.
- A 2014. évi általános önkormányzati választások napján, azaz 2014. október 12-én léptek hatályba a helyi önkormányzati képviselőket érintő összeférhetlenségi, méltatlansági és vagyonyilatkozat-tételre vonatkozó szabályok, továbbá a polgármesteri megbízással összeférhetetlen tisztségeket felsoroló törvényi rendelkezések.

Említést érdemel, hogy az Möt. 2014 októberétől több törvényt (úgy mint a társulásokról szóló törvényt, az önkormányzati képviselők és a polgármesterek jogállásának egyes kérdéseiről szóló törvényt) beolvasztott az új önkormányzati rendszert szabályozó sarkalatos törvénybe, ugyanakkor a helyi népszavazás szabályai továbbra is külön törvényben kapnak helyet.

1.4.3.2. A helyi önkormányzatok és központi állami szervek kapcsolata

E kapcsolatrendszerben kiemelkedő szerep jut az *Országgyűlésnek*, a helyi önkormányzatok és az Országgyűlés kapcsolatára vonatkozó szabályokat az Möt. 125. §-a tartalmazza.

Az Országgyűlés törvényalkotási jogkörében meghatározza:

- a helyi önkormányzatok jogállását,
- a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörét,
- a helyi önkormányzati szervtípusokat,
- a helyi önkormányzat működésének alapelveit,
- a helyi önkormányzat gazdálkodásának alapszabályait.

Az Országgyűlés helyi önkormányzatokkal kapcsolatos hatáskörébe tartozik továbbá az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlata, ami a Kormány javaslatára történhet, illetve egyes területszervezési kérdésekben való döntés, úgymint az állam területi tagozódásáról, az érintett önkormányzatok véleményének kikérése után a megyék összevonásáról, szétválasztásáról, határainak megváltoztatásáról, elnevezéséről, székhelyéről, valamint a fővárosi kerületek kialakításáról való döntés.

Az Möt. 126. §-a érinti a helyi önkormányzatok és a *köztársasági elnök* kapcsolati rendszerét. Eszerint a köztársasági elnök dönt egyes területszervezési kérdésekben; az érin-

tett helyi önkormányzatok kezdeményezésére a köztársasági elnök dönt a városi cím adományozásáról, a község alakításáról, egyesítéséről, a községegyesítés megszüntetéséről, a város, község elnevezéséről.

A köztársasági elnök a korábbi törvényi szabályhoz képest új döntési kompetenciájába tartozó kérdés a helyi önkormányzat képviselő-testületének Országgyűlés által történő feloszlata esetén az illetékes kormányhivatal vezetőjének megbízása a jogszabály által a polgármester részére megállapított feladat- és hatáskörök gyakorlására az új képviselő-testület megválasztásáig terjedő időszakra. Ezzel egyidejűleg arra vonatkozóan is megbízza az illetékes kormányhivatal vezetőjét, hogy halaszthatatlan esetben a képviselő-testület átruházható hatásköreiben döntsön.

Ezen felül az Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdése e) pontja alapján a köztársasági elnök tűzi ki a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek általános választásának időpontját.

Az Mőtv. 127. §-ának rendelkezései a *Kormány* feladatkörébe telepítik a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének biztosítását. Ezen túlmenően a helyi önkormányzat kölcsönfelvételéhez vagy más kötelezettségvállalásához történő hozzájárulásról való döntést. A Kormány tesz továbbá javaslatot az Országgyűlésnek – az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően – az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlására.

Az Mőtv. 128. §-a a miniszterek közül kiemelte a *helyi önkormányzatokért felelős minisztert*, aki az alábbi jogosítványokkal rendelkezik a helyi önkormányzatokkal való kapcsolatrendszerében:

- közreműködik a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörét, a polgármester, a főpolgármester, a kormányhivatal tevékenységét érintő jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök és egyedi állami döntések tervezeteinek előkészítésében,
- közreműködik a helyi önkormányzat meghatározott kölcsönfelvételére vagy más kötelezettségvállalására vonatkozó kormányzati hozzájárulás megadásánál,
- összehangolja a helyi önkormányzatok működésével összefüggő településfejlesztés, gazdálkodás, valamint az egyes adatbázisokkal kapcsolatos kormányzati feladatok ellátását,
- koordinálja a helyi önkormányzatok rendelkezésére bocsátott fejlesztési források felhasználására kiírt pályázatokat, továbbá a helyi önkormányzatok gazdálkodását érintő jogszabályi feltételek kialakítását,
- közreműködik az önkormányzatok feladatfinanszírozási rendszeréhez szükséges, továbbá kormányzati döntéseket megalapozó önkormányzati adatok gyűjtésében, rendszerezésében,
- jogosult az államháztartásért felelős miniszter útján a kincstár önkormányzatok gazdálkodását érintő helyszíni vizsgálata elrendelésére,
- jogosult az államháztartás információs rendszerének valamennyi, az államháztartás önkormányzati alrendszerére vonatkozó adatának megismerésére, rendszerezésére,
- dönt a közös hivatal létrehozásával kapcsolatos előírásoktól való eltérés jóváhagyásának megadásáról.

A helyi önkormányzatokkal való állami kapcsolati rendszerben kiemelkedő szerephez jut a *helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter* – a jelenlegi

szabályozás alapján a Miniszterelnökséget vezető miniszter –, aki az alábbi, helyi önkormányzatokat érintő, a helyi önkormányzatokért felelős miniszterrel egyetértésben történő jogkörrel rendelkezik:

- irányítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét,
- kezdeményezi a Kormánynál az Alaptörvénnyel ellentétesen működő helyi képviselő-testület feloszlására vonatkozó országgyűlési előterjesztés benyújtását,
- előkészíti az Országgyűlés és a köztársasági elnök hatáskörébe tartozó területsszervezési döntéseket,
- a kormányhivatal javaslatának megvizsgálását követően – a feltételek fennállása esetén – kezdeményezi a Kormánynál annak indítványozását, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját.

Az Möt. a helyi önkormányzati rendszer korábbi szabályait tartalmazó Ötv. rendelkezéseihez képest kisebb jelentőségű szerepet szán az országos önkormányzati érdekszövetségnek, ugyanis ezen szerveződések jogszabályi kötelező rendelkezése hiányában csupán javaslat-tételi joggal rendelkeznek jogalkotási feladatok és a kormánnyal való konzultációt illetően.

1.4.3.3. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete

Az Möt. törvényességi felügyeletet szabályozó rendelkezései és az Alaptörvény vonatkozó előírásai hatálybalépésével 2012. január 1-jétől a fővárosi és megyei kormányhivatalok törvényességi felügyelet gyakorlására jogosultak a korábbi, 21 éven keresztül az önkormányzati működés jogszerűségére fókuszáló, intézkedési jogok nélküli törvényességi ellenőrzés helyett.

A főbb változások az alábbiakban foglalhatók össze:

- A fővárosi és megyei kormányhivatal a Kormány útján (a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek tett javaslattal) indítványozhatja azt, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját. A korábbi szabályozás alapján a kormányhivatal és jogelődjei közvetlenül az Alkotmánybíróságnál kezdeményezhették a törvénytől eltérő önkormányzati rendeletek felülvizsgálatát. Jogszabálysértés vélelmezése esetén a kormányhivatal jelenleg a Kúria Önkormányzati Tanácsánál kezdeményezheti az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát. Mindezekből következően látható, hogy az önkormányzati rendeletek felülvizsgálata a korábbi törvényi szabályozástól eltérően kétirányúvá vált.
- A fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezheti a határozathozatali, feladatellátási kötelezettségét nem teljesítő helyi önkormányzattal szemben a bírósági eljárás megindítását, a határozathozatal pótlásának elrendelését (a korábbi jogszabályi környezet a helyi önkormányzatok felett működő törvényességi ellenőrzési jogkört ellátó államigazgatási szervet a mulasztásos törvénytől megállapításán túl intézkedési jog nélkül, „tehetetlenül” hagyta).
- A fővárosi és megyei kormányhivatal javasolhatja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze a kormánynál az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlását [az illetékes

kormányhivatal (vagy jogelődje) ezen jogköre az Ötv.-ben nem szerepelt nevesítetten, azonban a gyakorlatban a törvényességi ellenőrzést ellátó szervek indítványozására történt az adott feladatkört ellátó miniszternél a feloszlási eljárás megindítása].

- A fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezheti a helyi önkormányzatnak a központi költségvetés terhére nyújtott támogatások felülvizsgálatát a feladatalapú támogatás esetében a kincstárnál, a helyi önkormányzatnak nyújtott költségvetési támogatás esetében adott támogatást nyújtó szervezetnél.
- A fővárosi és megyei kormányhivatal pert indíthat a sorozatos törvényt sértést elkövető polgármester tisztségének megszüntetése iránt.
- A fővárosi és megyei kormányhivatal törvényességi felügyeleti bírságot szabhat ki a helyi önkormányzatra az Mötv.-ben meghatározott esetekben.
- A fővárosi és megyei kormányhivatal a helyi önkormányzat képviselő-testületétől, bizottságától, részönkormányzatától, polgármesterétől, főpolgármesterétől, megyei közgyűlés elnökétől, társulásától, jegyzőjétől mint érintettektől információt, adatot kérhet, velük konzultációt kezdeményezhet, amelyeknek az érintett a megadott határidőn belül köteles eleget tenni. A kormányhivatal és jogelődei a korábbi gyakorlat alapján is gyakorolták ezt a jogkört, azonban az Mötv. új szabálya ezen jogosítvány törvényi szintű nevesítése mellett szankciót is társított hozzá, ugyanis az Mötv. szabálya alapján a kormányhivatal felügyeleti bírságot szabhat ki, amennyiben az érintett határidőben nem tesz eleget a kormányhivatal információkérésre irányuló megkeresésének.
- A fővárosi és megyei kormányhivatal javaslattal élhet a helyi önkormányzat működésére, szervezetére, döntéshozatali eljárására vonatkozóan. A javaslatot a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a társulási tanács köteles megtárgyalni és arról döntést hozni. A helyi önkormányzat, illetve a társulási tanács köteles a kormányhivatallal ismertetni a javaslat elutasításának indokát. Az Mötv. 133. § (2) bekezdésének fenti rendelkezése tulajdonképpen az Ötv.-ben is ismert, a helyi önkormányzatok számára történő szakmai segítségnyújtás lehetőségét bővítette a javaslatlételi jogkör bevezetésével.

A törvényalkotó nem a felügyeleti jogintézmények körében nevesíti, de fontos jogköre a fővárosi és megyei kormányhivatalnak a jegyzői állás hat hónapos betöltetlensége esetén az ideiglenes hatályú jegyzői megbízás jogköre. E szabályozást az a körülmény indokolja, hogy a település jegyzője a helyi önkormányzat működésének jogszerűsége biztosításában, a jogsértések mihamarabbi feltárásában kiemelkedő szerepet tölt be. Az Mötv. 81. § (3) bekezdésében szabályozottak alapján ugyanis a jegyző köteles jelezni a képviselő-testületnek, a képviselő-testület szervének és a polgármesternek, a döntésük, működésük jogszabálysértő. Érdekességgéppen megemlíthető, hogy az imént felsoroltak szervezetét, döntéshozatali eljárását érintő jogszabálysértés esetén nem nevesíti az Mötv. a jegyző jelzési kötelezettségét.

1.4.4. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet (Vhr.) rendelkezései

A Kormány az Möt. 143. § (1) bekezdés e) pontjából következő jogalkotási kötelezettségének eleget téve alkotta meg a Vhr.-t, amelynek első fejezete a törvényességi felügyeleti eljárás részletes szabályait tartalmazza a következők szerint:

- a törvényességi felügyeleti eljárás vizsgálati szakasza,
- a törvényességi felügyeleti eljárás intézkedési szakasza,
- a fővárosi és megyei kormányhivatal információkerési és javaslattevési joga,
- kapcsolattartás a törvényességi felügyelet során,
- a határidő számítása a törvényességi felügyelet során,
- illetékességi szabályok.

A Vhr. második fejezete az alábbi felügyeleti eszközök részletes szabályairól szól:

- törvényességi felhívás,
- a képviselő-testület és a társulási tanács ülésének összehívása,
- önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközése esetére alkotmánybírói felülvizsgálat kezdeményezése,
- a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének pótlása,
- törvényességi felügyeleti bírság megállapítása,
- Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület felosztatásának kezdeményezése,
- a központi költségvetés terhére nyújtott támogatás felülvizsgálatának kezdeményezése.

1.4.5. A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet rendelkezései

A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét is ellátó fővárosi és megyei kormányhivatalok jogállásával, illetékességével, feladat- és hatáskörével, továbbá a kormányhivatalokat vezető kormány megbízottak jogkörével kapcsolatos szabályokat jelenleg a 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet tartalmazza.

A fővárosi és megyei kormányhivatalokat érintő illetékességi szabályok az alábbiak szerint érvényesülnek:

A megyei kormányhivatal illetékessége a székhelye szerinti megyére terjed ki. A fővárosi kormányhivatal illetékessége Budapest főváros területére, a Pest Megyei Kormányhivatal illetékességi területe Pest megyére terjed ki.

Kormányrendelet a fővárosi és megyei kormányhivatal illetékességi területét egyes államigazgatási feladatok tekintetében az előzőekben ismertetett szabálytól eltérően is megállapíthatja.

A térségi fejlesztési tanács működésének törvényességi felügyeletét a térségi fejlesztési tanács székhelye szerint illetékes fővárosi és megyei kormányhivatal gyakorolja.

E kormányrendelet a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeleti jogkör gyakorlásával összefüggésben rögzíti a kormányhivatalt vezető kormány megbízott azon kötelezettségét, amely szerint minden év február 28. napjáig a fővárosi és megyei kormányhivatal előző évi tevékenységéről beszámolót készít, amelyet megküld a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter részére.

E beszámolási kötelezettség kiterjed – egyebek mellett – a fővárosi és megyei kormányhivatal törvényességi felügyeleti tevékenységének tapasztalataira is.

1.4.6. A Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet rendelkezései

E kormányrendeletnek az alábbi két rendelkezés okán van jelentősége a helyi önkormányzatok felett működő törvényességi felügyelettel kapcsolatosan:

- A jegyző a fővárosi és megyei kormányhivatalnak, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek és az igazságügyért felelős miniszternek a Nemzeti Jogszabálytár szolgáltatója által e célra kialakított informatikai rendszeren keresztül továbbítja az önkormányzati rendeletet és annak valamennyi időállapota szerinti egységes szerkezetű szövegét [4. § (4) bekezdés].
- A Nemzeti Jogszabálytár önálló felületen (a továbbiakban: Törvényességi Felügyelet Írásbeli Kapcsolattartás Modul) biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter, a fővárosi és megyei kormányhivatal, valamint a helyi önkormányzat közötti, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletével összefüggő írásbeli kapcsolattartást (8/A. §). E rendelkezés 2014. január 1-jével lépett hatályba, vagyis ezen időponttól kezdődően a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét ellátó kormányhivatalok és a helyi önkormányzatok közötti, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletével összefüggő írásbeli kapcsolattartás a Nemzeti Jogszabálytár e célra kialakított felületén valósul meg a korábbi gyakorlattól eltérően.

1.5. A törvényességi felügyelet célja, tárgya

Mielőtt rátérnénk a törvényességi felügyelet eszközrendszerének részletes bemutatására, szükséges tisztázni a felügyelet és az ellenőrzés fogalmi különbségét, valamint rá kell mutatnunk arra, hogy milyen célt szolgál a helyi önkormányzatok felett működő törvényességi felügyeleti rendszer, továbbá arra is, hogy pontosan mire terjed ki a törvényességi felügyeleti jogkör. A törvényességi felügyelet céljáról, tárgyáról szóló törvényi előírások az Möt. VII. fejezetének a törvényességi felügyelet eszközei, terjedelme címet viselő alcímbe kaptak helyet.

1.5.1. A felügyelet és az ellenőrzés fogalmi elhatárolása

A közigazgatási felügyelet intézménye napjainkig vitatott kérdése a szervezéstudománynak és az államigazgatásnak.²² A felügyelet fogalmának tartalmi elemei koronként eltérnek egymástól.

Az első elmélet a közigazgatás, állam egységéből indul ki.²³ Ebben a szankcióra épülő elméletben az önkormányzatok végrehajtó hatalmi ághoz sorolása tevékenységük jellegéből, a kormányzásból és a közigazgatásból következik. Az önkormányzati közhatalom nem az önkormányzatok demokratikus jellegéből, hanem az általuk ellátott állami funkciók karakteréből következik. Tehát az állami ellenőrzés joga és felelőssége abból ered, hogy az önkormányzat olyan közfeladat teljesítését végzi el az állam helyett, amelyet a decentralizáció hiányában az államnak volna kötelessége a polgárai számára nyújtani.

Az 1980-as évektől kezdve Nyugat-Európában jelentősen átalakult a felügyelet feladata, s az államigazgatási joggyakorlat is. A korábbi centralizált rendszereket egyre több államban a helyi és területi önkormányzati autonómiának nagyobb lehetőséget biztosító, decentralizált közigazgatás váltotta fel. A Németországban kialakult, 1990-es évekbeli elméletek középpontjában az együttműködő, segítő felügyelet áll. E koncepció középpontjába nem a közigazgatás egysége, hanem a (kötelező) önkormányzati feladatok ellátásának biztosítása kerül, ezért a felügyelet fő feladata ennek megvalósításának az elősegítése. Az együttműködő felügyelet elmélete szerint a felügyeleti hatóság speciális feladatai közé tartozik az önkormányzatok tevékenységéhez nyújtott szakmai segítség és a különböző önkormányzatok közötti vitás kérdésekben történő közvetítés is.

A magyar jog viszonylag szegényes e fogalmak pontos meghatározást illetően²⁴, néha még a szakemberek is szinonimaként használnak olyan kategóriákat, mint irányítás, felügyelet, ellenőrzés vagy vezetés.

A legelterjedtebb megítélés szerint²⁵ az ellenőrzés annyival kevesebb a felügyeletnél, hogy az ellenőrzés nem tartalmaz intézkedési jogot, míg a felügyelet intézkedési jogosítvánnyal is bír, ami pedig lehet az aktus megsemmisítése, a törvénysértőnek ítélt döntés végrehajtásának felfüggesztése, esetleges más szankciók alkalmazása is. Az ellenőrzés célja a tények megállapítása, az információk megszerzése, a következtetések levonása. Mindezek a felügyeletnek is az eszközrendszerébe tartoznak, így a felügyelet magába olvasztja az ellenőrzési jogot.

A felügyeletnek azonban további jogosítványai is vannak, nevezetesen a felügyelt szervhez fordulhat, de nem pusztán szignalizációs igénnyel, hanem érdemi intézkedés végett is. Ennél erőteljesebb jogosítványa a felügyeleti szervnek az, ha saját maga hozhatja meg

²² SZABÓ Lajos (2009): Felügyelet és ellenőrzés a közigazgatásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 2. évf. 3. sz. 30–42.

²³ MÜLLER GYÖRGY (1989): Német Szövetségi Köztársaság. In BALÁZS István szerk.: *Az önkormányzatokról szóló törvények Nyugat-Európában – Tematikus annotációk*. Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet.

²⁴ A felügyelet általános fogalmának elhatárolásához iránymutatásul szolgálhat a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 4. §-a, továbbá az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.) 9/B. §-a. Mindezt természetesen azzal a szűkítő értelmezéssel, hogy az iménti jogszabályi helyek nem az önkormányzatok, hanem az államigazgatási szervek és a költségvetési szervek felügyeletének fogalmát határozzák meg. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét az előzőekben leírtak szerint az Mőtv. és a Vhr. szabályozza.

²⁵ SZABÓ Lajos (1997): *Önkormányzati ellenőrzés, törvényességi felügyelet*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.

az érdemi intézkedéseket, vagyis megsemmisítheti a felügyelt szerv döntéseit, ideiglenes intézkedéseket tehet, tiltó határozatokat bocsáthat ki.

1.5.2. A törvényességi felügyelet célja

Az, hogy mi minősül a törvényességi felügyelet céljának, azt az Möt. 132. § (2) bekezdésének alábbi rendelkezése adja meg:

A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásának célja a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, megyei közgyűlés elnöke, társulása, jegyzője (a továbbiakban: érintett) működése jogszerűségének biztosítása.²⁶

Az Ötv. korábbi szabályozása szerint a kormányhivatal (és jogelődei, például a közigazgatási hivatal) vezetője a törvényességi ellenőrzés keretében felhívta a helyi képviselő-testületet a törvénysértés megszüntetésére. Az Ötv. a törvényességi ellenőrzési eljárás célját ugyan nem nevesítette, de a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzéssel kapcsolatos szabályrendszeréből is az a jogalkotói szándék volt kimutatható, amely az Möt. esetében is, vagyis az, hogy a kormányhivatal számára biztosított felügyeleti eszközök alkalmazásának a célja nem más, mint a helyi önkormányzatok jogszerű működésének a biztosítása. E rendelkezés egyúttal a törvényességi felügyelet terjedelmét is meghatározza, nevezetesen azt, hogy a törvényességi felügyelet csak és kizárólag a jogszerűség biztosítására korlátozódhat. Sem célszerűségi, sem gazdaságossági, sem erkölcsi szempontok szerinti vizsgálódásra nem kapott jogkört a törvényességi felügyelet.

A jogalkotói szándék tehát nem változott, a törvényességi felügyelet célja még mindig az, hogy a helyi önkormányzatok működése, döntései jogszerűek legyenek, illetve a fennálló jogszabálysértéseket az érintett önkormányzati szereplők a törvényességi felhívásban mint a törvényességi felügyelet egyik legfőbb eszközében foglalt hivatkozásokat, érveket megismerve és azokat elfogadva minél előbb saját döntési kompetenciájukból adódóan megszüntessék. A Möt. elfogadását megelőzően, a törvényjavaslat előkészítése folyamatában a törvényalkotó a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzési rendszerének gyakorlati tapasztalatait alapul véve azonban arra az álláspontra helyezkedett, hogy az intézkedési jog nélküli ellenőrzési rendszer nem elegendő. A törvényességi ellenőrzési jogkörrel ugyanis nem minden esetben lehetett elérni azt a kitűzött célt, amelyet az Möt. már kifejezetten és nevesítetten deklarál. Példaként említhető a mulasztásban megnyilvánuló jogszabálysértések esete, ekkor ugyanis a helyi önkormányzatok felett törvényességi ellenőrzési jogkört gyakorló államigazgatási szervek intézkedési jog hiányában „tehetetlenek” maradtak. Erre is tekintettel volt az Möt. megalkotója azáltal, hogy a törvényességi ellenőrzési rendszer helyett törvényességi felügyeleti rendszer bevezetéséről döntött, ugyanis a gyengébb jogi eszközök használatával nem látta biztosíthatónak azt, hogy a törvényességi ellenőrzési eljárás elérje a kitűzött célt, vagyis azt, hogy a helyi önkormányzatok jogszerű működését biztosítsa.

²⁶ GYERGYÁK Ferenc (2016a): A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete. In TÓTH András szerk.: *A helyi önkormányzatok és a kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve: a közigazgatási hatósági eljárás*. Budapest, Patrocinium. 71.

Az Mötv.-nek a törvényességi felügyeleti eljárás célját meghatározó rendelkezése nem következetes az ezt közvetlenül követő, a törvényességi felügyeleti eljárás tárgyát meghatározó rendelkezéssel. A célt meghatározó, előbbi rendelkezés ugyanis a törvényességi felügyeleti eljárás céljaként csupán a működés jogszerűségének biztosítását rögzíti, míg a törvényességi felügyeleti eljárás tárgyát megállapító törvényi rendelkezés már nem csak a működés jogszerűségének vizsgálatáról szól, hanem a működés mellett a szervezet és a döntéshozatali eljárás vizsgálatát is a törvényességi felügyeleti rendszer feladatává teszi.

A korábbi szabályozáshoz képest változást jelent az Mötv.-nek a törvényességi felügyeleti eljárás céljáról szóló rendelkezésével az, hogy a jogszerű működés biztosítását illetően a törvényalkotó a személyi kört kiterjesztette a helyi önkormányzat jegyzőjére is. Nyilván ez abból az új szabályozási elemből következik, amely szerint önkormányzati döntést a képviselő-testület, a helyi népszavazás, a képviselő-testület felhatalmazása alapján a képviselő-testület bizottsága, a részönkormányzat testülete, a társulása, a polgármester, továbbá a jegyző hozhat [Mötv. 41. § (3) bekezdés]. A korábbi törvényi szabályozás alapján ugyanis önkormányzati feladat ellátására a jegyző nem, csak a képviselő-testület szervei (a polgármester, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a képviselő-testület hivatala) voltak jogosultak.

1.5.3. A törvényességi felügyelet tárgya

Az Mötv. 132. § (3)–(5) bekezdésének rendelkezései a következők szerint határozzák meg a törvényességi felügyeleti eljárás tárgyát.

- A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásában vizsgálja az érintett
- működésének, döntéshozatali eljárásának jogszerűségét,
 - döntéseinek jogszerűségét,
 - jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladatellátási kötelezettségének teljesítését.

Nem terjed ki a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása – a törvényben 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.

A képviselő-testület mérlegelési jogkörében hozott döntésekre vonatkozó eljárási tilalomtól eltérően a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása kiterjed a mérlegelési jogkörben hozott döntésekre is a döntéshozatali eljárás jogszerűségének vizsgálata körében.

A törvényességi felügyelet köréből kivett eljárások törvényi felsorolásából az következik, hogy a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásában nem vizsgálhatja például az alábbi tárgyú önkormányzati döntéseket:

- település jegyzője, intézményvezető felmentésével, fegyelmi eljárásokkal kapcsolatos önkormányzati döntések,
- önkormányzati hatósági ügyben született döntések (például szociális ellátás iránti kérelemről való döntés),
- kártérítési ügyekkel, polgári jogi szerződésekkel, ügyletekkel, polgári jogi jogvitákkal kapcsolatos döntések,
- kiválasztási eljárással, terület felhasználásával, vagyonelemek hasznosításával kapcsolatos mérlegelési jogkörben hozott döntések.

A korábbi szabályozáshoz képest lényegében nem változott annak a jogalkotói szándéknak a törvényi szintű rögzítése, hogy a törvényességi kontrollt ellátó állami szerv mit vizsgálhat. Az Ötv. szabályozása alapján a kormányhivatal (és jogelődje) törvényességi ellenőrzése körében vizsgálja a helyi önkormányzat szervezetét, működését, döntéshozatali eljárását, döntéseit (rendelet, határozat). Ehhez képest az Möt. kiegészítette a korábbi jogszabályi tartalmat a jogalkotási, döntési, feladatellátási kötelezettség teljesítésének vizsgálatával. Hangsúlyozandó, hogy az Möt.-nek a törvényességi felügyeleti eljárás tárgyáról szóló rendelkezése megállapításával a törvényalkotó nem tett mást, mint hogy törvényi szinten konkretizálta a törvényességi ellenőrzési jogkört ellátó hivatalok addigi jogalkalmazói gyakorlatát.

Az Möt.-t módosító 2014. évi XCIII. törvény 2015. január 1-jei hatállyal változtatott a törvényességi felügyeleti eljárás tárgyát meghatározó rendelkezésein. Az Möt. 132. § (3)–(5) bekezdéseinek 2015. január 1-jét megelőző szövegállapota a következőképpen nézett ki:

- „(3) A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásában vizsgálja a helyi önkormányzat:
- a) szervezetének, működésének, döntéshozatali eljárásának jogszerűségét;
 - b) döntéseinek (rendelet, határozat) jogszerűségét;
 - c) törvényen alapuló jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladatellátási (közszolgáltatási) kötelezettségének teljesítését.
- (4) Nem terjed ki a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása – az (5) bekezdésben foglalt kivétellel – azokra a helyi önkormányzat és szervei által hozott határozatokra:
- a) amelyek alapján munkaügyi vitának vagy közszolgálati jogviszonyból származó vitának, vagy
 - b) jogszabályban meghatározott bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye,
 - c) amelyet a képviselő-testület mérlegelési jogkörében hozott, a mérlegelési jogkörben hozott döntések esetében a kormányhivatal kizárólag a döntéshozatali eljárás jogszerűségét vizsgálhatja.
- (5) A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása kiterjed a (4) bekezdésben felsorolt határozatokra is a (3) bekezdés a) pontjában meghatározott körben, továbbá a (4) bekezdés a) pontja esetében, ha a határozat a munkavállaló javára történő jogszabálysértést tartalmaz.”

A törvényességi felügyelet alól kivett eljárások szabályozását illetően a jelenleg hatályos és a 2015. január 1. napja előtti szövegállapot összevetéséből megállapíthatjuk, hogy

az Möt. 132. § (4) bekezdés c) pontja nem volt koherens az (5) bekezdésben meghatározott rendelkezéssel. Az előbbi rendelkezés ugyanis úgy szabályozott, hogy a felügyeletet ellátó szerv a mérlegeléssel hozott döntések esetén kizárólag a döntéshozatali eljárás jogszerűségét vizsgálhatta. Az utóbbi törvényi rendelkezés értelmezéséből pedig az következett, hogy a kormányhivatal a helyi önkormányzat mérlegelési jogkörében hozott határozata esetében a szervezetét és működését is törvényességi felügyeleti eljárás körébe vonhatta.

A törvényességi felügyeleti eljárás tárgyát megállapító törvényi rendelkezések 2015. január 1. napjával történő módosításának indoka a következő volt.

A törvényességi felügyelet köréből kivett eljárásokat megállapító törvényi szabályozásnak a 2015. január 1. napját megelőző szövegállapota a munkaügyi vagy közszolgálati vitát megalapozó önkormányzati határozatok vizsgálatát vagy éppen a vizsgálódási körből való kivonását érintően egyértelműbb jogértelmezést tett lehetővé. Ugyanis a korábban hatályos törvényi rendelkezés szerint a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása a kivételi kört megállapító szabálytól eltérően kiterjedt azokra a helyi önkormányzat és szervei által hozott határozatokra, amelyek alapján munkaügyi vitának vagy közszolgálati jogviszonyból származó vitának van helye, amennyiben a határozat a munkavállaló javára történő jogszabálysértést tartalmaz.²⁷

Az Möt.-nek a hatályos, a törvényességi felügyelet köréből kivett eljárásokra vonatkozó szabályozása nem tartalmazta a kivételi kört, ezért a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásában nem vizsgálhatja azon önkormányzati döntéseket, amelyek alapján munkaügyi vitának vagy közszolgálati jogviszonyból származó vitának van helye, amennyiben az érintett határozatok a munkavállaló javára történő jogszabálysértést tartalmaznak.

Nézzünk egy konkrét esetet: amennyiben a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét ellátó kormányhivatal egy adott képviselő-testületi határozat vizsgálata alapján azt észleli, hogy a település polgármestere járandóságának megállapításáról szóló önkormányzati döntés jogszabálysértő annak okán, hogy a polgármester illetményét a törvényi mértéktől eltérően, magasabb összegben állapította meg, úgy abban az esetben mi az irányadó eljárás. Az Möt. 132. § (4) bekezdés a) pontjának szabályozása értelmében ugyanis nem terjed ki a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása az érintett által hozott azon döntésekre, amelyek alapján munkaügyi vitának vagy közszolgálati jogviszonyból származó vitának van helye. Az idézett törvényi rendelkezés alapján a konkrét esetet érintően ugyanis elsőként abban a kérdésben szükséges állást foglalni, hogy a kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogköre kiterjed-e a polgármester járandóságának meghatározásáról szóló önkormányzati határozat felülvizsgálatára, vagy sem.

Az ezzel kapcsolatos jogértelmezést segíti a Kúria Kfv.IV.37.166/2016/4. számú, 2017. január 10-i keltezésű ítélete, amelynek egyik pontja elvi jelleggel szögezte le, hogy az önkormányzati képviselő-testület polgármesteri illetményt megállapító határozata olyan

²⁷ Az Ötv. 2012. január 1-je előtt az alábbi rendelkezést tartalmazta a törvényességi ellenőrzési jogkör alól kivett eljárásokkal kapcsolatban: a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért felelős szerv törvényességi ellenőrzési jogköre kiterjedt azon határozatokra is, amelyek alapján munkaügyi vitának, illetve közszolgálati jogviszonyból származó vitának, vagy külön jogszabályban meghatározott bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak volt helye a szervezet, működés, döntéshozatali eljárás körében, továbbá azon döntések esetében is, amelyek alapján munkaügyi vitának vagy közszolgálati jogviszonyból származó vitának volt helye, ha a határozat a munkavállaló javára történő jogszabálysértést tartalmazott.

döntés, amelyre a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása az objektív jogrend védelme – az önkormányzati működés törvényességének betartása – körében kiterjed.

Hivatkozott döntésében a Kúria arra az álláspontra jutott, hogy abban az esetben, ha a polgármesteri illetményt megállapító képviselő-testületi határozat nem tartozna a kormányhivatal által felülvizsgálható döntések körébe, úgy az objektív jogrend sérelmet szenvedne.

Megállapította a Kúria azt is, hogy a polgármester illetményének meghatározásáról szóló önkormányzati határozat közigazgatási ügynek minősül, és mint ilyen nem tekinthető olyan ügycsoportnak, amely az Möt. 132. § (4) bekezdés a) pontja alapján kívül esik a kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogkörén. Az Möt. 132. § (4) bekezdés a) pontjának megfogalmazása, amely szerint „munkaügyi vitának vagy közszolgálati jogviszonyból származó vitának van helye”, az alanyi jog érvényesítésével van összefüggésben, azaz e rendelkezés a polgármester részére biztosít munkajogi jogorvoslatot. Mindez azonban nem zárja ki, hogy a kormányhivatal a törvényesség érdekében fellépjen akkor, ha úgy ítéli meg, hogy az illetményt törvénytől módon határozták meg.

A fenti bírói okfejtés tehát egyértelműsítette azt a jogalkalmazó gyakorlatot, hogy az Möt.-ben a törvényességi felügyelet köréből kivett eljárások közül a munkaügyi vagy közszolgálati jogviszonyból származó vitát megalapozó döntést a munkavállaló javára történő jogszabálysértés esetén a kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogkörében vizsgálat tárgyává tegye, még akkor is, ha erre vonatkozóan az Möt. kifejezetten nem szabályoz.

Vákát oldal

2. A törvényességi felügyelet eszközszerete

E fejezetben annak áttekintésére kerül sor, hogy az Möt. szabályrendszerével a törvényalkotó pontosan milyen törvényességi felügyeleti eszközöket biztosított a törvényességi felügyeletet gyakorló kormányhivatalok számára, és azok alkalmazásával elérhető-e a törvényességi felügyelet törvényben rögzített célja. A törvényességi felügyelet eszközeinek felsorolását az Möt. 132. § (1) bekezdése tartalmazza, a részletes anyagi jogi szabályok rögzítésére az Möt. 133. § – 141. § rendelkezéseiben került sor, az eljárásjogi részletszabályokat pedig a Vhr. tartalmazza.

2.1. Információkérési, javaslatvételi jog és szakmai segítségnyújtás

2.1.1. Információkérési jog

Az Möt. 133. § (1) bekezdés rendelkezése alapján a kormányhivatal a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozóan az érintettől (a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, megyei közgyűlés elnöke, társulása, jegyzője) információt, adatot kérhet, konzultációt kezdeményezhet, amelyeknek az érintett a megadott határidőn belül köteles eleget tenni.

A Vhr. a törvényességi felügyeleti eljárás intézkedési szakaszával kapcsolatosan rögzíti, hogy amennyiben a fővárosi és megyei kormányhivatal egy önkormányzati intézkedéssel összefüggésben egy vagy több jogszabálysértést észlel, vagy az érintett (azaz a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, megyei közgyűlés elnöke, társulása, jegyzője) nem tesz eleget a fővárosi és megyei kormányhivatal információkérésre irányuló megkeresésének, a fővárosi és megyei kormányhivatal haladéktalanul megkezdi a törvényességi felügyeleti eszközök alkalmazását [Vhr. 2. § (1) bekezdés].

A Vhr. a kormányhivatal információkérési jogával összefüggésben az Möt. rendelkezését kiegészíti az iratbekérés jogával a következők szerint.

A fővárosi és megyei kormányhivatal az információkérési jogával összefüggésben jogosult az érintettől iratot bekérni [Vhr. 4. § (1) bekezdés].

A Vhr.-nek a helyi önkormányzat és a felette törvényességi felügyeletet gyakorló kormányhivatal kapcsolattartására vonatkozó szabályok körében úgy rendelkezik, hogy az információkérés során az írásbeli kapcsolattartás papír alapon, elektronikus úton vagy az informatikai rendszerbe történő feltöltéssel valósul meg [Vhr. 5. § (1) bekezdés].

Figyelemmel arra, hogy a korábban gyakorolt törvényességi ellenőrzéshez hasonlóan a törvényességi felügyeleti eljárás is meghatározó részben szinte kizárólagosan dokumentumok, iratok alapján történik, azaz iratalapú kontrollról lévén szó, az Möt. jelentős újjátásának tekinthető a kormányhivatal részére biztosított információkérés joga, amely a törvényességi felügyeleti munkához elengedhetetlen adatokhoz, ismeretekhez való

hozzájutást segíti elő. A jelentősége abból a jogszabályi rendelkezésből is kiolvasható, amellyel a törvényalkotó az érintett által elkövetett más jogséértéssel egy szintre emeli azt az esetet, ha az érintett nem tesz eleget a kormányhivatal információkérésének (egyéb felügyeleti eszközzel élhet például törvényességi felhívással, ülés összehívásával, fegyelmi eljárás kezdeményezésével, felügyeleti bírság kiszabásával).

Az Möt. elfogadását követően a jogalkalmazók részéről kérdésként merült fel, hogy az információkérés jogába beleértendő-e az iratok megküldésének kötelezettsége is, ugyanis a törvény nem tér ki konkrétan az iratbekérés jogára, azonban e kérdésre a Vhr. megalkotója adta meg a választ azzal, hogy nevesítette az iratbekérés jogát is. E jogalkotói szándékkal a törvényességi kontrollt gyakorló államigazgatási szervek korábbi gyakorlata is megegyezett, ugyanis a kormányhivatalok (és jogelődjei) az információkérés jogába a kezdetektől fogva beleértették a felügyeleti eljáráshoz szükséges iratok bekérését is tekintettel arra, hogy a felügyeleti rendszer döntő mértékben, szinte kizárólagosan iratok, dokumentumok vizsgálata alapján működő rendszer. Ebből következően pedig egyes ügyek megítéléséhez, a döntés-előkészítés vizsgálatához nem elegendő a képviselő-testület üléséről készített jegyzőkönyvek megléte, hanem szükséges az előterjesztések vagy egyes döntés-előkészítő anyagok bekérése is.¹ A döntések jogszerűségének körültekintő megítélésekor azonban nem csupán az előterjesztésekre lehet szüksége a felügyeletet gyakorló szervnek, hanem például a döntést megalapozó, a határozat vagy rendelet formájában megnyilvánuló, döntést megelőző hivatalos levelezésekre, vagy például az önkormányzati rendeletek megalkotását megelőzően készített hatásvizsgálatról szóló dokumentumra. Ahogyan arra már történt utalás, a Vhr. eloszlatta az esetlegesen felmerülő jogalkalmazói kétségeket, és a későbbi jogviták megelőzése érdekében egyértelműsíti a helyzetet, amikor kimondja, hogy a kormányhivatal az információkérés jogával összefüggésben jogosult az érintettől iratot bekérni. Amennyiben az információkérést az érintett nem teljesíti, akkor – a jegyzőkönyvmegküldés elmulasztásának szankcionálásával teljesen megegyező módon – a kormányhivatal jogosult felügyeleti bírságot kiszabni. Ennek mértéke a közszolgálati tisztviselőkről szóló illetményalapnak megfelelő összegtől a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény szerinti illetményalap tízszereséig terjedhet.

2.1.2. Szakmai segítségnyújtás

Az Ötv. e jogintézménnyel kapcsolatos korábbi rendelkezése úgy szabályozott, hogy a közigazgatási hivatal a feladat- és hatáskörébe tartozó ügyben az önkormányzat kérésére szakmai segítséget nyújt.

Az Ötv.-ben is ismert, az önkormányzatok számára történő szakmai segítségnyújtás jogintézményét az Möt.-nek a 2014. december 31-éig hatályos 132. §-a a törvényességi felügyelet egyik eszközeként szabályozta – az Ötv. szabályával azonos módon – a következőképpen:

¹ Az Ötv.-nek a 2013. január 1-jéig hatályos jegyzőkönyvek tartalmára vonatkozó rendelkezése ugyanis az előterjesztéseket nem tekintette a jegyzőkönyvek részének (szemben az Möt. jelenleg hatályos szabályozásával), ezért mindenképpen szükségessé vált egyes törvényességi kérdések megítéléséhez, mint például az előterjesztések bekérése az információkérési jog alapján.

A fővárosi és megyei kormányhivatal a feladat- és hatáskörébe tartozó ügyben az önkormányzat kérésére szakmai segítséget nyújt.

E törvényi szabályozás a kormányhivatal szakmai segítségnyújtási feladatkörét az alkalmazható törvényességi felügyeleti eszközök között rögzítette. Az Mötvt. 2014. évben módosító törvény 2015. január 1-jei hatállyal az alábbi tartalommal iktatta be a szakmai segítségnyújtás jogintézményét az Mötvt. 133. §-ába: „A kormányhivatal szakmai segítséget nyújt az érintett részére az általa alkalmazandó jogszabályok tartalmával összefüggésben az érintett jogszerű működése céljából.” [Mötvt. 133. § (3) bekezdés].

Figyelemmel arra, hogy a szakmai segítségnyújtásra a törvényességi felügyeleti jogkörön belül, azonban törvényességi felügyeleti eljárás megindítása nélkül is szükség lehet, ezért a szakmai segítségnyújtást törölték a törvényességi felügyeleti eszközök listájából, és önállóan szabályozták.

A módosítás egyúttal a jogbiztonság érdekében pontosította a szakmai segítségnyújtás terjedelmét is, mivel a korábbi szabályozás a jogalkalmazás során bizonytalanságokat okozott. Ennek érdekében meghatározták, hogy a szakmai segítségnyújtás keretében a kormányhivatal az érintett által alkalmazandó jogszabályok tartalmával összefüggésben biztosít szakmai segítséget az érintett jogszerű működése céljából.

A Vhr.-nek a helyi önkormányzat és a felette törvényességi felügyeletet gyakorló kormányhivatal kapcsolattartására vonatkozó szabályok körében – az információkerési jogot meghatározó szabályozással azonos módon – úgy rendelkezik, hogy a szakmai segítségnyújtás során az írásbeli kapcsolattartás papíralapon, elektronikus úton vagy az informatikai rendszerbe történő feltöltéssel valósul meg [Vhr. 5. § (1) bekezdés].

A Vhr. azt is lehetővé teszi, hogy a törvényességi felügyeleti eljárás során, kizárólag a kormányhivatal információkerési jogával és a szakmai segítségnyújtásával összefüggésben az alábbi kapcsolattartási formákat alkalmazza:

1. szóbeli kapcsolattartás keretében:
 - személyesen vagy
 - hangkapcsolatot biztosító elektronikus úton, ideértve a telefont
2. az írásbelinek nem minősíthető elektronikus úton történő kapcsolattartás keretében:
 - kizárólag elektronikus úton, minősített elektronikus aláírás nélkül vagy
 - rövid szöveges üzenet útján [Vhr. 5. § (5) bekezdés].

A kormányhivatal szakmai segítségnyújtására vonatkozó gyakorlat úgy néz ki, hogy az érintettek közül leginkább a település jegyzője (akinek az Mötvt. törvényi kötelezettségévé teszi a helyi önkormányzat működését érintő jogszabálysértésre vonatkozó jelzését), a település polgármestere (mint a legtöbb napirendi pont előterjesztői) vagy a nemzetiségi önkormányzat elnöke írásbeli megkereséssel fordul a törvényességi felügyeletet ellátó kormányhivatalhoz az önkormányzat működését érintő kérdésekkel, jogszabály-értelmezési nehézségekkel kapcsolatban. A kormányhivatal az adott kérdésre irányadó, releváns jogszabályi rendelkezések értelmezésével és annak helyes gyakorlati alkalmazására vonatkozó felhívásával kialakított szakmai álláspontját – előírt jogszabályi határidő alkalmazása nélkül – írásban elkészíti, majd a Nemzeti Jogszabálytárnak a törvényességi felügyelet írásbeli kapcsolattartására kialakított rendszeren keresztül azt feltölti, vagy külön kérésre azt a megadott címre megküldi.

2.2. Törvényességi felhívás

A törvényességi felhívás a törvényességi felügyeleti eljárás alapvető és legtöbbet alkalmazott jogintézménye. Erre utal a Vhr.-nek az ezzel kapcsolatos rendelkezése is, amely úgy szabályoz, hogy a fővárosi és a megyei kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eszközök közül – az ott meghatározott kivételekkel, vagyis az Állami Számvevőszék vizsgálatának kezdeményezése, valamint a felügyeleti bírság megállapítása – elsőként a törvényességi felhívást alkalmazza [Vhr. 2. § (2) bekezdés].

Az Möt. által kihangsúlyozott fogalommal (törvényességi felhívás) a törvényalkotó egységesítette a korábban érvényesült törvényességi ellenőrzés során kialakult, a jogszabálysértés észlelésére vonatkozó eltérő joggyakorlatot (találhatunk példát olyan törvényességi kontrollt ellátó hivatalra, amelyek a korábbi gyakorlat szerint *törvényességi észrevétel* vagy *törvényességi jelzés* elnevezéssel illetve a törvényességi felhívás jogintézményét).

Az Möt. 134. §-a a törvényességi felhívás jogintézményével kapcsolatosan az alábbi szabályt rögzíti:

Ha a kormányhivatal jogszabálysértést észlel, a törvényességi felügyelet körében legalább 30 napos határidő tűzésével felhívja az érintettet annak megszüntetésére. Az érintett a felhívásban foglaltakat köteles megvizsgálni, és a megadott határidőn belül az annak alapján tett intézkedésről vagy egyet nem értéséről a kormányhivatalt írásban tájékoztatni. A törvényességi felhívás eredménytelensége esetén a kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eljárás egyéb eszközeinek alkalmazásáról mérlegelési jogkörében dönt.

A Vhr. a törvényességi felhívásban szereplő határidők tekintetében a következők szerint szabályoz:

A jogszabálysértés megszüntetésére – amennyiben jogszabályi rendelkezésből adódóan eltérő határidő megadása nem szükséges – a fővárosi és a megyei kormányhivatal

- jogalkotási kötelezettség elmulasztása esetén legfeljebb 60 napos
- határozathozatali és feladatellátási kötelezettség elmulasztása esetén legfeljebb 45 napos határidőt állapíthat meg [Vhr. 8. § (3) bekezdés].

Amint az a törvényességi felhívásban látható, a kötelezően szereplő határidő mértékét egyrészt az Möt. (minimum 30 napban), másrészt a Vhr. szabályozza az ott meghatározott esetekben (határozathozatali, feladatellátási kötelezettség elmulasztása esetén maximum 45 napban, míg jogalkotási kötelezettség elmulasztása esetén maximum 60 napban). Egyéb jogszabálysértést megállapító esetekben sem az Möt., sem a Vhr. nem határozza meg a maximális határidőt).

A törvényességi felhívás határidejére vonatkozó központi szabályozásból az következik, hogy a jogszabályban kötelezően előírt minimum és maximum határidőn belül a kormányhivatal mérlegelési jogkörében, saját belátása szerint határozza meg a jogszabálysértés megszüntetésére nyitva álló határidőt. Ennek meghatározásakor a felügyeletet ellátó szervnek két szempontot kell mérlegelnie:

- a jogsértés lehető legkorábbi időpontban történő megszüntetése és
- az érintettnek álljon rendelkezésére elegendő idő ahhoz, hogy az észlelt jogszabálysértést megszüntethesse (például a felhívásban foglaltak vizsgálata, döntésselőkéztetés, ülés összehívása stb.)

A törvényességi felügyeletet ellátó kormányhivatal esetről esetre vizsgálja azt, hogy az adott jogszabálysértés megszüntetésére milyen határidőt tart realisnak ahhoz, hogy a jogszabálysértéssel érintett saját hatáskörében intézkedjen a törvényes állapot helyreállítása érdekében. Más-más problémát vet fel például a szociális ellátásokat szabályozó helyi norma – jellemzően a központi jogszabályi változások rendeletben történt átvezetését elmulasztó önkormányzati rendelet – kapcsán észlelt jogsértés megszüntetését célzó, és megint más jellegű a helyi építési szabályokat rögzítő önkormányzati rendelet törvényességi felülvizsgálata során feltárt jogsértés megszüntetésére irányuló intézkedés. Amíg előbbi esetben csupán a központi jogszabály-módosításokból következő változások – gyakran technikai jellegű – átvezetése szükséges a helyi jogalkotó részéről, addig utóbbi esetben egy komoly és részleteiben leszályozott államigazgatási egyeztetési eljárás előzi meg a helyi építési szabályzatokról szóló önkormányzati rendeletek elfogadását vagy módosítását. A jogszabálysértés típusától függően tehát nem zárható ki egy hosszabb, akár féléves határidő megállapítása sem.

A Vhr. – a korábbi gyakorlatot átültetve és a jogszabálysértés mielőbbi, az érintett általi önkéntes megszüntetésében bízva – lehetőséget ad a törvényességi felhívásban szereplő határidő meghosszabbítására. E kérés megítélése a kormányhivatal mérlegelési jogkörébe tartozik. A Vhr. a határidő-hosszabbítással kapcsolatosan egészen pontosan úgy fogalmaz, hogy amennyiben a jogszabálysértés megszüntetésére biztosított határidő alatt a jogszabálysértés nem szüntethető meg, a határidő az érintett indokolt kérelmére további 30 nappal meghosszabbítható.

A határidő meghosszabbításának tehát két jogszabályi feltétele van:

- az érintett kérelme alapján történhet,
- legfeljebb 30 nappal hosszabbítható meg.

A jogalkalmazók részéről kérdésként merülhet fel, hogy a törvényességi felhívásban szereplő határidő meghosszabbítására vonatkozó kérelem a törvényességi felhívásban megadott, „eredeti” határidő lejárta után is beadható-e. Figyelemmel arra, hogy a további felügyeleti eszközök alkalmazásának az alapja a törvényességi felhívás (és az abban megadott határidő lejárta) és jogszabály e határidőtől jogvesztő határidőket számít, ezért határidő meghosszabbítására irányuló kérelem a határidő lejárta után nem, csak azt megelőzően nyújtható be a törvényességi felügyeletet gyakorló hivatalnak.

A törvényességi ellenőrzés korábban kialakított gyakorlata is azt mutatta, hogy a jogszabálysértéssel érintett önkormányzatok meglehetősen gyakran éltek ezzel a – korábban nem szabályozott – jogi lehetőséggel, vagyis a kitűzött határidő meghosszabbítását kérték a törvényességi ellenőrzést gyakorló hivataloktól különös tekintettel a képviselő-testületi ülések összehívásához, illetve a jogszabálysértések megszüntetéséhez szükséges rendeletmódosítások előkészítéséhez szükséges időtartamra. Látható, hogy a törvényességi ellenőrzést gyakorló közigazgatási hivatalok, majd kormányhivatalok az esetek döntő többségében lehetővé tették a saját maguk által megállapított határidő meghosszabbítását, ugyanis bíztak a jogszabálysértéssel érintett szerv vagy személy általi önkéntes megszüntetésében. A határidő meghosszabbítása iránti kérelmek *jóváhagyásának* másik oka az, hogy további felügyeleti intézkedés (például bírósági eljárás kezdeményezése) megtételének sem lenne (lett volna) értelme, amennyiben kis idő elteltével az önkormányzat amúgy is megszünteti az észlelt jogszabálysértést. Ugyancsak a felek együttműködési készsége, illetve a kölcsönös kommunikáció az, amely a hatékony felügyelet legfontosabb előfeltétele lehet.

Gyakorlati szempontból is lehet jelentősége a törvényességi felhívásban szereplő határidő meghosszabbításának, ugyanis a végső cél nem a további felügyeleti eszközök mindenáron való alkalmazása, úgymint a bírósági eljárás kezdeményezése következtében a pereskedés, hanem a jogsértés mielőbbi megszüntetése. Erre tekintettel is kívánatos lehet az, ha a törvényességi felügyeletet gyakorló kormányhivatal felelős munkatársa a további törvényességi felügyeleti eszközök alkalmazását, úgymint például a bírósági kereset benyújtását megelőzően felveszi a kapcsolatot az érintett önkormányzattal, és ezen egyeztetés tükrében kezdeményezi a bírósági eljárást vagy megvárja az érintett – kedvező, jogsértés megszüntetésére vonatkozó – választát.

További jogalkalmazói kérdést vet fel az, hogy a törvényességi felhívásban szereplő határidő meghosszabbítására vonatkozó kérelmet pontosan ki nyújthatja be a törvényességi felügyeletet gyakorló hivatalhoz? A Vhr. ugyanis azt a szófordulatot használja, hogy az érintett indokolt kérelmére a határidő további 30 nappal meghosszabbítható. Az Möt. rendelkezése értelmében a felügyeleti eljárásban érintett alatt az alábbi személyek, szervek értendők:

- a helyi önkormányzat képviselő-testülete,
- a helyi önkormányzat bizottsága,
- a helyi önkormányzat részönkormányzata,
- a polgármester,
- a főpolgármester,
- a megyei közgyűlés elnöke,
- a helyi önkormányzat társulása,
- a helyi önkormányzat jegyzője.

Látható, hogy az érintett alatt testületi jellegű szerv is értendő, és jellemzően a törvényességi felhívás címzettje is testületi jellegű szervként a helyi önkormányzat képviselő-testülete. Amennyiben a szó szoros értelmében vesszük azt, hogy a törvényességi felhívásban szereplő határidő az érintett (azaz jellemzően a helyi önkormányzat képviselő-testülete) kérelme alapján hosszabbítható meg, akkor a határidő-hosszabbítás jogintézménye éppen a lényegét veszítené ezzel el. Az érintett önkormányzati testületi szervek jellemzően ugyanis azért kívánják a határidő meghosszabbítását elérni, mert a jogszabálysértés megszüntetésére rendelkezésre álló határidőben nem volt előre tervezett képviselő-testületi ülés, ebből következően pedig testületi jellegű szervként nem is dönthetett a törvényességi felhívásban észlelt jogszabálysértés megszüntetéséről vagy egyet nem értéséről. Ezen a körülményen némileg változtatott az Möt. az Ötv. korábbi szabályozásához képest azzal, hogy minimálisan 30 napot ír elő a törvényességi felhívásban biztosítandó időtartamként. Valószínűsíthető, hogy a törvényalkotó a törvényességi ellenőrzési rendszer korábbi tapasztalatait alapul véve, az előzőekben kifejtettekre tekintettel rendelkezett úgy, hogy az érintettnek a törvényt sértés megszüntetésére legalább 30 nap álljon rendelkezésére, amely időtartamnak már nagy valószínűséggel elegendőnek kell lennie az előterjesztés elkészítésére, az ülés összehívására és megtartására. Azonban még így is előadódhat olyan eset, amikor éppen a törvényességi felhívás érintett által történő kézhezvételét megelőző pár napon ülésezett a képviselő-testület, vagy éppen az azt követő néhány napon belül tervezi azt (és a szükséges intézkedés megtételére már nem áll rendelkezésre elegendő idő). Ebből adódóan is a törvényességi felügyeletet gyakorló szervnek a jogszabálysértés megszüntetésére biztosítandó határidő

megállapítása során körütekintően szükséges eljárnia. Visszatérve azonban az eredeti jogalkalmazói kérdéshez – vagyis arra, hogy pontosan ki nyújthat be a jogszabálysértés megszüntetésére biztosítandó határidő meghosszabbítására irányuló kérelmet a törvényességi felügyeletet gyakorló kormányhivatalnak – rá kell világítani az Mötv. 41. §-ában rögzített szabályra, amely kimondja, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testületét a polgármester képviseli. Az Alkotmánybíróság idevonatkozó 961/B/1993. AB határozatában a polgármester ezen – még az Ötv.-ben a jelenleg hatályos törvényi szabályozással azonos módon szabályozott – jogosítványát próbálta meg körülhatárolni. Ezen alkotmánybíróági döntésben foglaltakra is figyelemmel megállapítható, hogy abban az esetben is elfogadható az érintett (az esetek döntő többségében a helyi önkormányzat képviselő-testülete) határidő meghosszabbítására vonatkozó kérelme, amennyiben arról önmaga döntést nem hozott, de a polgármester azt írásban, a határidő lejárta előtt kérte a törvényességi felügyeletet ellátó illetékes kormányhivaltól. Megjegyzendő, hogy a határidő meghosszabbításával nem húzható el a jogsértés megszüntetésének kötelezettsége, mert a felügyeleti szerv nem köteles arra, hogy helyt adjon a határidő meghosszabbítására irányuló kérelemnek. Ebben az esetben eredménytelennek minősül a törvényességi felhívás, amely a további törvényességi felügyeleti intézkedések haladéktalan alkalmazását eredményezi.

További gyakorlati kérdést jelent, hogy amennyiben az érintett testületi jellegű szerv (például helyi önkormányzat képviselő-testülete), az érintettnek a törvényességi felhívás alapján történő intézkedéséről vagy egyet nem értéséről szóló írásbeli tájékoztatásaként elfogadható-e a képviselő-testület ezzel kapcsolatos döntését tartalmazó, a képviselő-testület adott üléséről készített jegyzőkönyv? A Vhr. a képviselő-testület és a társulási tanács ülésének összehívásával kapcsolatos esetben az érintett tájékoztatására külön 5 napos határidőt állapít meg, a törvényességi felhívással összefüggésben azonban jogszabály ilyen kötelező rendelkezést nem tartalmaz.

Hatékonyabbá tenné a törvényességi felügyeleti eljárást, amennyiben a jogalkotó jogszabályi szinten rögzítené a törvényességi felhívás alapján történő intézkedésről vagy egyet nem értésről szóló tájékoztatás megadására vonatkozó külön határidőt. A törvényességi felügyeletet gyakorló szervnek ugyanis minél hamarabb tudomást kell szereznie arról, hogy szükséges-e további intézkedést tennie a jogszabálysértés megszüntetése érdekében, vagy megállapítást nyert-e a jogsértés megszüntetése, és ezzel lezárhatónak minősül-e a felügyeleti eljárás. Ennek fényében ugyanis nehezen betartható például az önkormányzati határozat elleni bírósági eljárás kezdeményezésére nyitva álló 15 napos határidő, ugyanis mire az érintett intézkedésével vagy egyet nem értésével kapcsolatos döntését tartalmazó képviselő-testületi jegyzőkönyv (amelynek elkészítésére eleve 15 nap áll rendelkezésére a település jegyzőjének) megérkezik a törvényességi felügyeletet gyakorló kormányhivatalhoz, a keresetindításra nyitva álló határidő már régen eltelik.

Amennyiben elfogadható az a fajta jogértelmezési gyakorlat, amely szerint az érintettnek nem szükséges külön határidővel tájékoztatást adnia az illetékes kormányhivatalnak, úgy ez a körülmény jelentős többletfeladatot ró a törvényességi felügyeleti munkakört ellátókra. Célravezetőbb lenne, ha a Vhr. ezt a kérdést – a képviselő-testület és a társulási tanács ülésének összehívására vonatkozó rendelkezéshez hasonlóan – szabályozná, amelyből következően az érintettnek a döntés meghozatalát követően rövid határidőn belül értesítenie kellene a kormányhivalt, megküldve egyúttal a jogszabálysértés megszüntetéséről vagy a törvényességi felhívásban foglaltakkal kapcsolatos egyet nem értéséről szóló döntést is.

Jogszabály tiltó rendelkezése hiányában többször is meghosszabbítható a törvényességi felhívásban szereplő határidő a jogszabálysértés megszüntetésére, azonban csak abban az esetben, ha azt az érintett írásban, a törvényességi felhívásban szereplő határidő lejárta előtt kéri. Hangsúlyozandó, hogy a kormányhivatal kérelem nélkül, saját belátása alapján nem dönthet a határidő meghosszabbításáról bízva abban, hogy a törvényességi felhívásban megadott időponton túl az érintett mégis megszünteti az észlelt jogszabálysértést, ugyanis jogszabály kógens rendelkezése alapján a felhívás eredménytelen elteltétől számított, jogszabályban meghatározott határidőn belül a kormányhivatalnak további felügyeleti eszközöket kell alkalmaznia a jogszabálysértés mielőbbi megszüntetése érdekében. A határidő meghosszabbítására vonatkozó kérelemről való kormányhivatali döntés alakítására és tartalmára vonatkozóan nincs jogszabályi kötöttség. Az eddigi gyakorlat alapulvételével elegendő az érintettet egy egyszerű levélben tájékoztatni.

A Vhr. rögzíti, hogy a fővárosi és a megyei kormányhivatal által kibocsátott törvényességi felhívásnak minimálisan mit kell tartalmaznia. Eszerint a törvényességi felhívás tartalmazza legalább:

- az érintett által elkövetett jogszabálysértés megjelölését,
- az érintett által megsértett jogszabályhely konkrét megjelölését,
- az indokolást, amely miatt a jogszabálysértést megállapíthatónak találja, és
- az érintett számára a jogszabálysértés megszüntetésére biztosított határidőt [Vhr. 8. § (1) bekezdés].

A törvényességi felhívás tartalmáról települési önkormányzat esetén a polgármester tájékoztatja a képviselő-testületet, megyei önkormányzat esetén a megyei közgyűlés elnöke tájékoztatja a közgyűlést, fővárosi önkormányzat esetén pedig a főpolgármester a közgyűlést (Vhr. 7. §).

A Vhr. a további felügyeleti eszközök alkalmazhatósága érdekében pontosan megjelöli azokat az eseteket, amikor a kormányhivatal törvényességi felhívása eredménytelen. Eszerint eredménytelen, ha az érintett:

- a törvényességi felhívásban foglalt határidő lejártáig nem tesz intézkedést a jogszabálysértés megszüntetése érdekében,
- által a törvényességi felhívásban foglaltak alapján tett intézkedés nem szünteti meg a jogszabálysértést, vagy újabb jogszabálysértést idéz elő,
- nem ért egyet a törvényességi felhívásban foglaltakkal, és az erről szóló tájékoztatást követően a fővárosi és megyei kormányhivatal megítélése szerint a jogszabálysértés továbbra is fennáll,
- a törvényességi felhívásban foglalt határidő lejártáig a fővárosi és megyei kormányhivaltal nem tájékoztatja (Vhr. 9. §).

2.3. A képviselő-testület vagy a társulási tanács összehívásának kezdeményezése, illetve a képviselő-testület vagy a társulási tanács ülésének összehívása

E felügyeleti eszközzel a törvényalkotó egyrészt egy kezdeményezési jogot biztosít a törvényességi felügyeletet gyakorló kormányhivatal számára, méghozzá a következők szerint:

A kormányhivatal kezdeményezi a polgármesternél a képviselő-testület, illetve a társulási tanács elnökénél a társulási tanács ülésének összehívását, ha a törvényességi kérdések megtárgyalása a helyi önkormányzat, illetve a társulás törvényes működésének biztosítása érdekében indokolt [Mötv. 135. § (1) bekezdés].

Másrészt a jogalkotó a képviselő-testület vagy a társulási tanács ülésének összehívására vonatkozóan konkrét intézkedési jogot biztosít az alábbi módon:

Ha a polgármester, illetve a társulási tanács elnöke a kormányhivatal ülésösszehívásra vonatkozó javaslatának, vagy a polgármester a kormányhivatal vezetőjének a testületi ülés összehívásának indokát tartalmazó indítványának 15 napon belül nem tesz eleget, a képviselő-testület, illetve a társulási tanács ülését a kormányhivatal hívja össze. Az ülés összehívása során a kormányhivatal eltérhet a helyi önkormányzat, illetve a társulás szervezeti és működési szabályzatában meghatározott szabályoktól [Mötv. 135. § (2) bekezdés].

E törvényi rendelkezés értelmében a törvényességi felügyeletet gyakorló kormányhivatal arra kapott felhatalmazást, hogy a képviselő-testület vagy a társulási tanács ülését összehívja, amennyiben a polgármester, a társulási tanács elnöke vagy tartós akadályoztatásuk esetén az ülés összehívásának jogával rendelkező személy nem tesz eleget az ülés összehívására vonatkozó kezdeményezésnek. Hangsúlyozandó, hogy amennyiben a kormányhivatal hívja össze a képviselő-testület vagy a társulási tanács ülését, abban az esetben eltérhet a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatáról szóló rendeletében, illetve a társulási tanács szervezeti és működési szabályzatában foglalt releváns rendelkezésektől. Meg kell azonban jegyezni, hogy a kormányhivatal megbízottja a képviselő-testület vagy a társulási tanács ülését nem vezetheti le, ugyanis törvény kógens rendelkezése a kormányhivatal számára csak és kizárólag a képviselő-testület vagy a társulási tanács ülésének összehívására biztosít intézkedési jogot. A képviselő-testület vagy a társulási

tanács ülésének vezetésére az adott testületi szerv szervezeti és működési szabályzatának rendelkezéseit kell alkalmazni.²

A képviselő-testület vagy a társulási tanács ülésének összehívására irányuló kezdeményezést követő, végrehajtási jellegű eljárási szabályokat a Vhr. tartalmazza az alábbiak szerint:

A fővárosi és megyei kormányhivatal a helyi önkormányzat, illetve a társulás törvényes működésének biztosítása érdekében törvényességi kérdések megtárgyalására vonatkozó, a képviselő-testület, illetve a társulási tanács ülésének összehívására irányuló kezdeményezésében megjelöli azokat a napirendi pontokat, amelyek megtárgyalása a helyi önkormányzat, illetve a társulás törvényes működésének biztosítása érdekében indokolt [Vhr. 10. § (1) bekezdés].

A fentiek szerint kezdeményezett 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 jegyzőkönyvkivonat megküldésével tájékoztatja a fővárosi és megyei kormányhivatalt [Vhr. 10. § (2) bekezdés].

Arra vonatkozóan, hogy jegyzőkönyvkivonat, illetve annak tartalmi elemei alatt pontosan mi értendő, azt sem az Möt., sem a Vhr. nem határozza meg egzakt módon. A korábban hatályban lévő Ötv. és a jelenleg hatályos Möt. is a jegyzőkönyvekre vonatkozó előírások ismertetésére szorítkozik, a jegyzőkönyvkivonat kifejezést nem használja. Mindezekből következően az egységes jogalkalmazás elősegítése érdekében célravezető lenne a Vhr.-ben annak szabályozása, hogy a helyi önkormányzat, illetve a társulás törvényes működésének biztosítása érdekében hozott intézkedésekkel kapcsolatos jegyzőkönyvkivonat milyen tartalmi elemeket kell, hogy tartalmazzon.

² Jogsabályok közötti koherencia hiánya eredményezte azt, hogy a képviselő-testületi tagok egynegyedének és a képviselő-testület bizottságának a képviselő-testület ülésének összehívására vonatkozó kezdeményezési jogát 2012. január 1-jétől a törvényességi felügyeletet ellátó szervek nem tudták érvényesíteni annak okán, hogy az Möt. idevonatkozó rendelkezése (Möt. 44. §) 2012. január 1-jével még nem lépett hatályba, valamint, hogy az e törvényi rendelkezéssel azonos Ötv. 99. §-ában fellelhető rendelkezés ezen időponttól hatályát veszítette. A jogsabály alkalmazásával kapcsolatos problémát az okozta, hogy az Möt. 132. § (1) bekezdés b) pontja az „e törvényben meghatározott esetben” szövegrészt tartalmazza (tartalmazta), ezért a 2012. január 1-jén hatályban lévő Ötv. hiába szabályozta a képviselők egynegyedének és a képviselő-testület bizottságának képviselő-testületi ülés összehívására vonatkozó kezdeményezési jogosultságát, ha az Ötv. 99. §-ában a törvényességi felügyeletet ellátó kormányhivatal képviselő-testületi ülés összehívására vonatkozó jogát szabályozó rendelkezése 2012. január 1-jével hatályát veszítette. E jogintézmény alkalmazásával kapcsolatos probléma 2013. január 1-jével oldódott fel abból adódóan, hogy az Möt. kérdéses 44. §-a hatályba lépett, addig azonban, azaz a 2012. évben a képviselők egynegyedének és a képviselő-testület bizottságának ilyen irányú jogos igényét a fővárosi és megyei kormányhivatal nem tudta érvényre juttatni.

2.4. Önkormányzati rendelet alkotmánybírósági és bírósági felülvizsgálatának kezdeményezése

2.4.1. Alkotmánybírósági felülvizsgálat kezdeményezése

E felügyeleti eszközzel a kormányhivatal akkor élhet az Möt. szabályrendszere alapján, amennyiben az önkormányzati rendeletet az Alaptörvénnyel ellentétesnek találja. Ebben az esetben a már előzőekben alkalmazott törvényességi felhívással és a képviselő-testület ülésének összehívására vonatkozó javaslatával kapcsolatos törvényességi felügyeleti eszközök eredménytelen alkalmazását követően az önkormányzati rendelet alkotmánybírósági felülvizsgálatának Kormány általi kezdeményezése iránti javaslatát az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározott formai és tartalmi követelményeknek megfelelő indítvány tervezetének megküldésével terjeszti elő a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternél. E miniszter a javaslat megvizsgálását követően – a feltételek fennállása esetén – kezdeményezi a Kormánynál az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangja felülvizsgálatának indítványozását. Az Möt. a kormányhivatal kötelezettségévé teszi azt, hogy az indítvány tervezetét a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek történő megküldésével egyidejűleg megküldi az érintett helyi önkormányzatnak is.

Az Alkotmánybíróság a rá irányadó törvényben meghatározott hatáskörében 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. Az Abtv. átmeneti rendelkezései alapján – tekintettel az Alkotmánybíróság megváltozott jogkörére, vagyis arra, hogy törvényben biztosított jogköre az önkormányzati rendeletnek kizárólag az Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatára terjedhet ki – a fővárosi és megyei kormányhivatal (illetve ezen szervek jogelődjei) által kezdeményezett azon ügyek megszűntek, amelyekben az indítványozó kizárólag önkormányzati rendelet alkotmányellenességére hivatkozik, és más jogszabályba ütközését egyidejűleg nem állítja. Szintén e törvény rendelkezik az Alkotmánybíróság azon kötelezettségéről, amely alapján a Kúriához kell áttennie azokat az ügyeket, amelyek az adott perben eljáró bírók indítványai alapján indultak, és amelyekben a bíró – a per felfüggesztése mellett – az alkalmazandó önkormányzati rendelet alkotmányellenességét állította, méghozzá azon az alapon, hogy az más jogszabályba ütközik.

Az Alkotmánybíróságról szóló törvény értelmében az Alkotmánybíróság az Alaptörvény, valamint e törvény szerint arra jogosult indítványa alapján jár el. E törvény előírja, hogy az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. Azt is rögzíti, hogy az indítványban foglalt kérelem mikor tekinthető határozottnak, eszerint, ha egyértelműen megjelöli a következőket:

- azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza;
- az eljárás megindításának indokait, alkotmányjogi panasz esetén az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét;
- az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést vagy bírói döntést;
- az Alaptörvény, illetve a nemzetközi szerződés megsértett rendelkezéseit,

- az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés, bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével vagy a nemzetközi szerződéssel;
- a kifejezett kérelmet a jogszabály, jogszabályi rendelkezés vagy a bírói döntés megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára.

Az Ötv. korábbi szabályozásával összevetve látható, hogy a törvényességi felügyeleti rendszert megelőző törvényességi ellenőrzés keretében gyakorolható közvetlen alkotmánybírói indítványozási joghoz képest az Alkotmánybírósághoz való fordulás lehetősége jelentős mértékben lekorlátozódott a jelenleg hatályos jogszabályi környezetben. Az Alkotmánybíróság ugyanis az önkormányzati rendeletek esetében kizárólag az Alaptörvénybe ütközést vizsgálhatja, illetve az illetékes kormányhivatal közvetlenül már nem, hanem csak a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszteren és a Kormányon keresztül kérheti az alaptörvény-ellenes önkormányzati rendelet egészének vagy bizonyos előírásainak megsemmisítését.

Ebből a változából következik, hogy az Alkotmánybíróság eljárása kezdeményezésének részletes szabályait a Vhr. határozza meg. A miniszternek való felterjesztést követően a kormányhivatalnak lehetősége van – egyebek mellett – az indítvány visszavonására, amely kérdésben döntéshozatali kötelezettsége áll fenn.

A Vhr. 11. §-ában rögzített szabályok szerint:

A fővárosi és megyei kormányhivatal az önkormányzati rendelet alkotmánybírói felülvizsgálatának kezdeményezése iránti javaslatával kapcsolatos indítványtervezetet – az általános 30 napos határidőtől eltérően – 45 napon belül terjeszti elő a miniszternek.

A miniszter az indítvány kiegészítésére, módosítására hívhatja fel az önkormányzati rendelet alkotmánybírói felülvizsgálatára javaslatot tevő fővárosi és megyei kormányhivalt.

Az önkormányzati rendelet alkotmánybírói felülvizsgálatára javaslatot tevő fővárosi és megyei kormányhivatal – az indítvány megküldését követően – haladéktalanul tájékoztatja a minisztert, ha az Alaptörvénnyel ellentétesnek talált önkormányzati rendeletet hatályon kívül helyezték, vagy oly módon módosították, hogy az a továbbiakban nem minősül Alaptörvénnyel ellentétesnek. Erről a miniszter az alkotmánybírói eljárás során az Alkotmánybíróságot tájékoztatja.

A miniszter egyet nem értésével kapcsolatosan is rendelkezik a Vhr. 12. § (1) bekezdése az alábbiak szerint:

A miniszter tájékoztatja az önkormányzati rendelet alkotmánybírói felülvizsgálatára javaslatot tevő fővárosi és megyei kormányhivalt és az önkormányzati rendeletet megalkotó önkormányzatot, ha a fővárosi és megyei kormányhivatal javaslatának megvizsgálását követően a javaslattal nem ért egyet, és ezért nem kezdeményezi a Kormánytól az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangja felülvizsgálatának indítványozását.

A Vhr. azt is rögzíti, hogy az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatára indult alkotmánybírói eljárásban a kormányt a miniszter képviseli.

2.4.2. Bírósági felülvizsgálat kezdeményezése

Az Möt. 136. § (2) rendelkezése rögzíti az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangja bírósági felülvizsgálatának kezdeményezésével kapcsolatos előírásokat. Eszerint a kormányhivatal kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát. A bírósági eljárás megindításával egyidejűleg az indítványt a kormányhivatal megküldi az érintett helyi önkormányzatnak. E felügyeleti eszköz alkalmazásával kapcsolatban nem külön törvény (úgy, mint az alkotmánybírósági eljárás kezdeményezése esetén), hanem maga az Möt. rögzíti, hogy a bírósági indítványnak pontosan milyen elemeket kell tartalmaznia, ezek a következők:

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

Az Möt. rendelkezése szerint az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára vonatkozó bírósági eljárás szabályait és a bírósági döntés jogkövetkezményeit a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény, a már hivatkozott Bszi. tartalmazza.

A Bszi.-nek az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangja bírósági felülvizsgálatára irányuló eljárási szabályai közül az alábbiakat fontos kiemelni:

- A jogszabálysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárásban a feleket teljes költségmentesség illeti meg, és a felek saját költségüket maguk viselik.
- Az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárást a helyi önkormányzattal szemben a felette törvényességi felügyeleti jogot gyakorló fővárosi és megyei kormányhivatal a helyi önkormányzatokról szóló törvényben meghatározott követelményeknek megfelelő indítvánnyal és határidőn belül kezdeményezi.
- Az alapvető jogok biztosa az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárást a helyi önkormányzattal szemben az alapvető jogok biztosáról szóló törvényben meghatározott követelményeknek megfelelő indítvánnyal kezdeményezi.
- Az Önkormányzati Tanács előtti eljárásban a jogi képviselő – az Alapvető Jogok Biztosa Hivatala által kezdeményezett eljárás kivételével – kötelező. Jogi képviselőnek kell tekinteni a helyi önkormányzat képviselőjében eljáró ügyvédet vagy ügyvédi irodát, a fővárosi és megyei kormányhivatal jogi szakvizsgálóval rendelkező alkalmazottját, valamint a helyi önkormányzat jogi szakvizsgálóval rendelkező jegyzőjét és jogi szakvizsgálóval rendelkező alkalmazottját. Az ügyvéd vagy ügyvédi iroda részéről ügyvédjelölt nem járhat el jogi képviselőként.
- Ha a bírónak az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során önkormányzati rendelet olyan rendelkezését kell alkalmaznia, amelynek más jogszabályba ütközését észleli – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – kezdeményezi az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárást a helyi önkormányzattal szemben.

- A bírói indítvány tartalmazza:
 - az Önkormányzati Tanács által vizsgálandó önkormányzati rendeletet;
 - az önkormányzati rendelet jogszabálysértőnek talált rendelkezésének megjelölését;
 - azon jogszabályi rendelkezés megjelölését, amelyet az önkormányzati rendelet rendelkezése sért;
 - annak okát, hogy a bíró az adott rendelkezést miért tartja jogszabálysértőnek.
- Az Önkormányzati Tanács együttes elbírálás céljából elrendeli az előtte folyamatban lévő eljárások egyesítését, ha az indítványok tárgya egymással összefügg. Ha az ügy eldöntése érdekében célszerű, az Önkormányzati Tanács elrendelheti, hogy egyes vitás kérdéseket elkülönítve bíráljanak el.
- Az Önkormányzati Tanács az indítvány érdemében határozattal, az eljárás során felmerült minden más kérdésben – ideértve az eljárás megszüntetését is – végzéssel dönt. A határozattal és a végzéssel szemben jogorvoslatnak helye nincs.
- Az írásba foglalt határozatnak és végzésnek tartalmaznia kell:
 - az Önkormányzati Tanács megjelölését és az ügyszámot;
 - a feleknek és képviselőiknek nevét, székhelyét, illetve lakóhelyét;
 - az eljárás tárgyának megjelölését;
 - a rendelkező részt, valamint az indokolást; és
 - a határozat, illetve a végzés meghozatala helyének és idejének megfelelő kelte-zést.
- Fontos változást hozott az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló korábbi alkotmánybírósági eljárás szabályaihoz képest az, hogy a Kúria önkormányzati tanácsa az önkormányzati rendelet felülvizsgálatával kapcsolatosan az indítvány beérkezésétől számított 90 napon belül szótöbbséggel hozza meg határozatát.
- Az eljárás lefolytatására nyitva álló határidő 30 nappal meghosszabbodik
 - személyes meghallgatás esetén;
 - ha az ügy körülményeiben bekövetkezett változás folytán ismételten szükségessé válik az önkormányzat állásfoglalásának beszerzése; vagy
 - ha állami vagy önkormányzati szerv megkeresése szükséges.
- Az Önkormányzati Tanács az indítvány beérkezésétől számított 15 napon belül érdemi vizsgálat nélkül elutasítja az indítványt, ha
 - azt nem az alapvető jogok biztosa, az arra jogosult fővárosi és megyei kormányhivatal vagy az egyedi ügyben eljáró bíró nyújtja be;
 - azt a fővárosi és megyei kormányhivatal a helyi önkormányzatokról szóló törvényben előírt határidőn túl nyújtja be;
 - azt a fővárosi és megyei kormányhivatal nem a helyi önkormányzatokról szóló törvényben foglaltaknak, az alapvető jogok biztosa nem az alapvető jogok biztosáról szóló törvényben foglaltaknak, vagy az egyedi ügyben eljáró bíró nem a Bszi.-ben foglaltaknak megfelelő tartalommal nyújtja be; vagy
 - a fővárosi és megyei kormányhivatal vagy az alapvető jogok biztosának kezdeményezése esetén az önkormányzati rendeletnek az indítvánnyal támadott rendelkezése hatályát veszítette.

- Az Önkormányzati Tanács az eljárást megszünteti, ha
 - az indítvány benyújtója az indítványt visszavonta; vagy
 - az indítványt érdemi vizsgálat nélkül el kellett volna utasítani.
- Az Önkormányzati Tanács az indítványt 30 napos határidő tüzésével megküldi a helyi önkormányzatnak az indítvánnyal kapcsolatos állásfoglalása beszerzése céljából.
- Az Önkormányzati Tanács a rendelkezésére álló iratok alapján, szükség szerint a jogi képviselő, továbbá más, az indítvány elbírálása szempontjából megfelelő szakértelemmel rendelkező személy személyes meghallgatását követően dönt.
- Az Önkormányzati Tanács az indítványhoz kötve van, de az önkormányzati rendeletnek az indítványban megjelölt rendelkezésével szoros összefüggésben álló más rendelkezését is vizsgálhatja.
- Ha az Önkormányzati Tanács megállapítja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak valamely rendelkezése más jogszabályba ütközik,
 - az önkormányzati rendeletet vagy annak rendelkezését megsemmisíti, megállapítja a hatályon kívül helyezett önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése más jogszabályba ütközését, vagy kimondja, hogy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése nem lép hatályba;
 - elrendeli a határozat Magyar Közlönyben való közzétételét; és
 - határidő tüzésével elrendeli, hogy a határozat közzétételére – a Magyar Közlönyben való közzétételt követően – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon kerüljön sor.
- Az Önkormányzati Tanács határozata mindenkire nézve kötelező.
- A megsemmisített önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése a határozatnak a Magyar Közlönyben való közzétételét követő napon hatályát veszti.
- Az Önkormányzati Tanács az előzőekben meghatározottaktól eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése hatályvesztését, ha azt a jogbiztonság vagy a rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok különösen fontos érdeke indokolja.
- A megsemmisítés nem érinti a hatályvesztést megelőzően létrejött jogviszonyokat, valamint a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket.
- Ha az önkormányzati rendeletnek a bíróság előtt folyamatban lévő ügyben alkalmazandó rendelkezésének megsemmisítésére, illetve más jogszabályba ütközésének megállapítására bírói kezdeményezés alapján kerül sor, az önkormányzati rendelet megsemmisített, illetve más jogszabályba ütközőnek ítélt rendelkezése nem alkalmazható a bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben, valamint valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben.

E felügyeleti eszközt illetően összegzésképpen megállapítható, hogy az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatára vonatkozó állami feladat kettős. Az Alaptörvény átrendezte az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatára vonatkozó hatásköröket. 2012. január 1-jétől az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendeletek esetében kizárólag azok Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja. Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal való

összhangjának felülvizsgálata, a jogszabálysértő önkormányzati rendeletek megsemmisítése a Kúria feladat- és hatáskörébe tartozik. A Kúrián ezt a feladatot három hivatásos bíróból álló tanács, az Önkormányzati Tanács végzi.

Az alkotmány- és törvénysértő rendelkezéseket vegyesen tartalmazó önkormányzati rendeletek bírósági felülvizsgálatát illetően kérdésként merül fel, hogy melyik bírói szervezet döntési kompetenciájába tartozik a helyi norma vizsgálata. Ennek részletes megválaszolója az 1.2.5.1. alfejezetben már megtörtént, ezért itt csak annyit állapítunk meg ismételtlen, hogy alkotmány- és törvénysértő rendelkezéseket vegyesen tartalmazó önkormányzati rendeletek felülvizsgálatára irányuló indítványok elbírálása a Kúria Önkormányzati Tanácsának hatáskörébe tartozik.

Az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatát kezdeményező indítványozói kör is eltér a helyi normák alkotmányossági és törvényességi vizsgálatára irányuló bírósági eljárások kapcsán.

Míg az Alkotmánybírósághoz mindenki alkotmányjogi panaszt nyújthat be, aki az alaptörvény-ellenes önkormányzati rendelet alkalmazásában érintett, addig a Kúria eljárásában nincs ügynevezett törvényességi panasz. A Kúria absztrakt normakontroll-eljárásának kezdeményezésére az alábbi szervek, személyek jogosultak a Bszi. 48. §-ában meghatározottak szerint:

- Az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárást a helyi önkormányzattal szemben a felette törvényességi felügyeleti jogot gyakorló fővárosi és megyei kormányhivatal a helyi önkormányzatokról szóló törvényben meghatározott követelményeknek megfelelő indítvánnyal és határidőn belül kezdeményezi.
- Az alapvető jogok biztosa az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárást a helyi önkormányzattal szemben az alapvető jogok biztosáról szóló törvényben meghatározott követelményeknek megfelelő indítvánnyal kezdeményezi.
- Ha a bírónak az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során önkormányzati rendelet olyan rendelkezését kell alkalmaznia, amelynek más jogszabályba ütközését észleli – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – kezdeményezi az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárást a helyi önkormányzattal szemben.

2.5. Önkormányzati határozat bírósági felülvizsgálatának kezdeményezése

E felügyeleti eszközzel kapcsolatosan az Möt. 139. §-a a következőképpen szabályoz:

A kormányhivatal a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen elteltétől számított 15 napon belül kezdeményezheti a közigazgatási és munkaügyi bíróságnál az önkormányzati határozat felülvizsgálatát.

A közigazgatási és munkaügyi bíróság a jogszabálysértő önkormányzati határozat végrehajtását felfüggesztheti.

A fenti törvényi rendelkezések értelmében az illetékes kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása során, e felügyeleti eszköz alkalmazásával jogosult kezdeményezni

a közigazgatási és munkaügyi bíróságnál az önkormányzat határozatának felülvizsgálatát. Az Möt. értelmező rendelkezése alapján az önkormányzat képviselő-testületének határozata jellegénél fogva lehet normatív vagy egyedi. Normatív jellegű önkormányzati határozat lehet példának okáért a településszerkezeti terv, egyedi határozatnak minősül például valamely önkormányzati intézmény vezetőjének kinevezése vagy egy konkrét polgári jogi szerződés megkötéséről szóló képviselő-testületi döntés.

E felügyeleti eszköz alkalmazását, vagyis a közigazgatási és munkaügyi bíróság előtti eljárás kezdeményezését megelőzi az érintett önkormányzat irányába történő törvényességi felhívás. Amennyiben a törvényességi felhívásra az abban szereplő határidőben nem érkezik válasz az érintett részéről, vagy ha az érintett önkormányzat nem ért egyet a törvényességi felhívásban foglaltakkal, az Möt.-nek az e felügyeleti eszközt szabályozó rendelkezéséből következően megindul a bíróság előtti eljárás. E felügyeleti eszköz alkalmazása során a kormányhivatal rendelkezésére álló határidő rövid, a törvény 15 napot biztosít arra, hogy a közigazgatási és munkaügyi bíróság eljárását kezdeményezze. E rövid határidő alatt kell meggyőződnie a törvényességi felügyeletet ellátó szervnek arról, hogy a törvényességi felhívásban biztosított határidő eredménytelenül telt el, vagy arról, hogy az érintett önkormányzat nem értett egyet a törvényességi felhívásban foglaltakkal, és ezt képviselő-testületi ülés során képviselő-testületi határozatba is foglalta, és erről tájékoztatta a törvényességi felügyelet gyakorló hivatalát.

A kormányhivatalnak az önkormányzati határozat elleni bírósági eljárás kezdeményezési jogát biztosító felügyeleti eszköz alkalmazásával összefüggésben azonban hangsúlyozandó, hogy nem minden egyedi önkormányzati határozattal szemben biztosít bírósági eljárás kezdeményezésére irányuló jogot az Möt. a törvényességi felügyeletet ellátó szerveknek. Az Möt. ugyanis kifejezetten felsorolja azokat az érintett által hozott döntéseket, amelyekre nem terjed ki a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása. Azon döntésekről van szó, amelyek alapján munkaügyi vitának vagy közszolgálati jogviszonyból származó vitának, továbbá jogszabályban meghatározott bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye, vagy amely döntéseket a képviselő-testület mérlegelési jogkörében hozott.

Ezen jellemzően egyedi jellegű önkormányzati határozatokkal szemben a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásában nem kezdeményezheti a közigazgatási és munkaügyi bíróság eljárását, tekintettel arra, hogy ezen döntések vizsgálatára maga a törvényességi felügyeleti eljárás sem terjed ki. Ilyen önkormányzati határozatnak minősül például az önkormányzati intézmény vezetőjével szembeni fegyelmi eljárás megindításával kapcsolatos képviselő-testületi döntés, szociális ellátás iránti kérelmek elbírálását eredményező önkormányzati hatósági ügyben keletkezett vagy konkrét polgári jogi jellegű ügyleteket érintő határozat. Ezen döntésekkel szemben ugyanis külön törvény, például a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény (2018 januárjától az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény) vagy a Polgári Törvénykönyvről szóló törvény biztosít jogorvoslatra vagy bírósági eljárás kezdeményezésére irányuló lehetőséget az érintettek számára.

Önkormányzati határozat bírósági felülvizsgálatának kezdeményezésével kapcsolatosan a Vhr. nem állapít meg részletszabályokat, csak az Möt. tartalmazza az irányadó jogszabályi rendelkezéseket.

2.6. Bírósági eljárás megindításának kezdeményezése határozathozatali, feladatellátási kötelezettség nem teljesítése és jogalkotási kötelezettség elmulasztása esetén, a határozathozatal és a jogalkotási kötelezettség pótlása

2.6.1. Határozathozatali, feladatellátási kötelezettség nem teljesítése esetén bírósági eljárás megindítása, határozathozatali kötelezettség pótlása

Az Mötv. 140. §-a tartalmazza az e felügyeleti eszköz alkalmazásával kapcsolatos kérdéseket. Eszerint a kormányhivatal a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen leteltétől számított 15 napon belül kezdeményezheti a közigazgatási és munkaügyi bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló:

- határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítását és a határozat meghozatalára való kötelezést, vagy
- feladatellátási (közszolgáltatási) kötelezettsége elmulasztásának megállapítását és a feladat elvégzésére való kötelezést.

A törvény szintén e rendelkezésében azt is rögzíti, hogy a határozathozatali, feladatellátási kötelezettség elmulasztásának megállapítására irányuló bírósági indítványnak mit kell tartalmaznia:

- azon törvényi rendelkezés megjelölését, amely alapján a helyi önkormányzat határozathozatali, feladatellátási kötelezettsége fennáll, és
- annak okát, hogy a kormányhivatal miért tartja a határozathozatali, feladatellátási kötelezettség elmulasztását megállapíthatónak.

A kormányhivatal kezdeményezésére a közigazgatási és munkaügyi bíróság megállapítja a határozathozatali kötelezettség elmulasztását, és határidő tűzésével kötelezi az önkormányzatot a határozat meghozatalára [Mötv. 140. § (3) bekezdés].

A kormányhivatal kezdeményezésére a közigazgatási és munkaügyi bíróság megállapítja a mulasztást, és határidő tűzésével kötelezi a helyi önkormányzatot, hogy biztosítsa a feladatellátást (közszolgáltatást) [Mötv. 140. § (4) bekezdés].

Ha a helyi önkormányzat a közigazgatási és munkaügyi bíróság által megadott határidőn belül nem tesz eleget határozathozatali kötelezettségének, a kormányhivatal a határidő leteltét követő 30 napon belül kezdeményezheti a közigazgatási és munkaügyi bíróságnál a mulasztás kormányhivatal által történő pótlásának az elrendelését az önkormányzat költségére [Mötv. 140. § (5) bekezdés].

A fenti törvényi előírásokból látható, hogy az illetékes kormányhivatalnak az önkormányzati határozathozatali és feladatellátási kötelezettség elmulasztása esetén a bírósági eljárás kezdeményezése, továbbá a határozat pótlására irányuló eljárása egy kétlépcsős eljárást jelent, amely az önkormányzati rendelet pótlásához hasonló intézkedési jogkör azzal a különbséggel, hogy e felügyeleti eszköz alkalmazásakor a közigazgatási és munkaügyi bíróság jár el, míg az önkormányzati rendelet pótlásával kapcsolatos felügyeleti jogkör gyakorlásának eredményeként a Kúria.

A kétlépcsős eljárás tehát abban áll, hogy első lépésként a kormányhivatal kezdeményezésére a közigazgatási és munkaügyi bíróság – az irányadó jogszabályi feltételek fennállása esetén – megállapítja a határozathozatali, feladatellátási kötelezettség elmulasztását és határidő tűzésével a mulasztás pótlására, bizonyos közszolgáltatás biztosítására kötelezheti az érintett önkormányzatot.

A kétlépcsős eljárás második lépéseként a kormányhivatal kezdeményezésére a közigazgatási és munkaügyi bíróság elrendeli a határozathozatali kötelezettség elmulasztásának a kormányhivatal által történő pótlását, az érintett önkormányzat költségvetésére. E második eljárási cselekményre kizárólag abban az esetben kerül sor, amennyiben az érintett helyi önkormányzat a bírósági kötelezettségnek a megadott határidőn belül nem tesz eleget.

Jól látható, hogy a kétlépcsős eljárás második eljárási lépéseként csak a határozathozatali kötelezettség elmulasztásának kormányhivatal által történő pótlását rendelheti el – a kormányhivatal kezdeményezésére – a közigazgatási és munkaügyi bíróság, a feladatellátási (közszolgáltatási) kötelezettség pótlásáról nem szól a törvény.

Ennek ellenére az Alaptörvénnyel és az Mötv.-vel bevezetett törvényességi felügyeleti rendszer hatékonyságát jól mutatja az az eset, amikor a törvényességi felügyeletet ellátó kormányhivatal – lakossági bejelentés alapján – törvényességi felügyeleti eljárásában vizsgálta, hogy egy 10 000 főt meghaladó lakosságú települési önkormányzat eleget tett-e az irányadó, gyermekek védelméről szóló törvényben foglalt azon kötelezettségének, hogy működtetett-e bölcsődét. A törvényességi felügyeleti eljárásban megállapítást nyert, hogy a vizsgálat alá vont települési önkormányzat törvényből adódó feladatellátási kötelezettségének nem tett eleget, ezért a kormányhivatal törvényességi felhívásban határidő tűzésével felhívta az érintett önkormányzatot arra, hogy törvényi kötelezettségének tegyen eleget. Figyelemmel arra, hogy a megadott határidőben erre nem került sor, ezért a kormányhivatal kezdeményezésére a közigazgatási és munkaügyi bíróság megállapította a mulasztást és (a feladatellátási kötelezettség jellegéből adódóan meglehetősen hosszú) határidő tűzésével kötelezte a helyi önkormányzatot, hogy biztosítsa az adott feladatellátást (közszolgáltatást), vagyis a bölcsőde működtetését. Megjegyzést érdemel, hogy e feladatellátási kötelezettségének a törvényi kötelezettséggel terhelt települési önkormányzat az akkor irányadó jogszabályi rendelkezésekből adódóan nem csak új intézmény felállításával tehetett eleget, hanem például olyan szomszédos településsel kötendő feladatellátási megállapodással is, amely bölcsődét tart fenn. A közigazgatási és munkaügyi bíróság kötelező határozata eredményeként az adott települési önkormányzat a bíróság által kitűzött határidőben eleget tett feladatellátási kötelezettségének, ezzel a törvényes állapot helyreállt.

Amennyiben e törvényességi vizsgálatra a korábban hatályos Ötv. szerinti törvényességi ellenőrzési rendszer idején kerül sor, úgy a törvényességi ellenőrzést gyakorló közigazgatási hivatal a mulasztásban megnyilvánuló törvénytértés megállapításán túl nem tehetett volna egyebet, az adott ügyben eljáró bíróság eljárását nem kezdeményezhette volna, ebből adódóan a bíróság határidő tűzésével nem kötelezhette volna a helyi önkormányzatot arra, hogy biztosítsa a feladatellátást (közszolgáltatást). Mindebből pedig az következik, hogy a törvényes állapot nem állhatott volna helyre.

E felügyeleti eszközzel kapcsolatosan a Vhr. nem tartalmaz részletes eljárási szabályokat.

2.6.2. Bírósági eljárás megindításának kezdeményezése jogalkotási kötelezettség elmulasztása esetén, jogalkotási kötelezettség pótlása

Az Mötv. 137–138. §-ai az alábbiak szerint tartalmazzák az e felügyeleti eszközzel kapcsolatos kérdéseket:

A kormányhivatal a helyi önkormányzat egyidejű tájékoztatása mellett kezdeményezi a Kúriánál a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását, ha a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta [Mötv. 137. § (1) bekezdés].

Az Mötv. azt is rögzíti, hogy a jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítására irányuló bírósági indítványnak mit kell tartalmaznia, eszerint:

- azon törvényi rendelkezés megjelölését, amely alapján a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége fennáll;
- annak okát, hogy a kormányhivatal miért tartja a jogalkotási kötelezettség elmulasztását megállapíthatónak;
- a jogalkotási kötelezettség elmulasztásával összefüggő, a mulasztás elbírálásához szükséges önkormányzati rendeletet [Mötv. 137. § (2) bekezdés].

Ha a helyi önkormányzat a Kúria által megadott határidőn belül nem tesz eleget jogalkotási kötelezettségének, a kormányhivatal a határidő leteltét követő 30 napon belül kezdeményezi a Kúriánál a mulasztás kormányhivatal által történő orvoslásának az elrendelését [Mötv. 137. § (3) bekezdés].

A helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítására irányuló bírósági eljárás szabályait és a bírósági döntés jogkövetkezményeit a Bszi. tartalmazza [Mötv. 137. § (4) bekezdés].

A Bszi.-nek a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztása miatti nemperes eljárással kapcsolatos főbb szabályai a következők:

Ha a helyi önkormányzat az Önkormányzati Tanács eljárása során eleget tesz a törvényen alapuló rendeletalkotási kötelezettségének, az Önkormányzati Tanács az eljárást megszünteti. Az eljárás megszüntetése előtt az Önkormányzati Tanács határidő tűzésével gondoskodik a fővárosi és megyei kormányhivatal állásfoglalásának beszerzéséről (Bszi. 58. §).

Ha az Önkormányzati Tanács megállapítja, hogy a helyi önkormányzat a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, határozatában határidő tűzésével elrendeli, hogy a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének tegyen eleget (Bszi. 59. §).

Ha az Önkormányzati Tanács a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezésére azt állapítja meg, hogy a helyi önkormányzat a megadott határidőn belül az Önkormányzati Tanács határozatában megállapított jogalkotási kötelezettségének nem tett eleget, határozatában határidő tűzésével elrendeli, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében alkossa meg. Az elrendelést követően a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettség elmulasztását nem orvosolhatja (Bszi. 60. §).

A Bszi. azt is rögzíti, hogy a határozat a fővárosi és megyei kormányhivatalra és a helyi önkormányzatra kötelező (Bszi. 61. §).

A helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége pótlásával kapcsolatos törvényi rendelkezések a következőket határozzák meg:

A kormányhivatal vezetője a rendeletet a helyi önkormányzat nevében, az önkormányzati rendeletre irányadó szabályok szerint alkotja meg azzal, hogy a rendeletet a kormányhivatal vezetője írja alá, és a Magyar Közlönyben kell kihirdetni [Mötv. 138. § (1) bekezdés].

A kihirdetett rendeletet a kormányhivatal megküldi a helyi önkormányzatnak. A jegyző gondoskodik a kihirdetett rendeletnek a szervezeti és működési szabályzatban az önkormányzati rendeletek kihirdetésére meghatározott szabályokkal azonos módon történő közzétételéről [Mötv. 138. § (2) bekezdés].

A kormányhivatal vezetője által a helyi önkormányzat nevében megalkotott rendelet helyi önkormányzati rendeletnek minősül azzal, hogy annak módosítására és hatályon kívül helyezésére a helyi önkormányzat kizárólag a következő önkormányzati választást követően jogosult, ez idő alatt a módosításra a kormányhivatal vezetője jogosult. [Mötv. 138. § (3) bekezdés].

Megjegyzésként említendő, hogy a kormányhivatal által megalkotott rendelettel szemben *fő szabályként* a helyi önkormányzat képviselő-testülete által megalkotott rendeletet a polgármester és a jegyző írja alá. Az önkormányzati rendelet kihirdetésére pedig a képviselő-testület hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott – módon kerül sor. Az önkormányzati rendelet kihirdetéséről a jegyző gondoskodik. A saját honlappal rendelkező önkormányzat esetében az önkormányzat rendeletének közzétételére a honlapon kerül sor.

A Vhr. a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség pótlásával kapcsolatosan az alábbi eljárási szabályokat tartalmazza:

A helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének fővárosi és megyei kormányhivatal általi pótlásáról a Kúria ezt elrendelő határozatának közlését követően kell gondoskodni (Vhr. 13. §).

A fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője által az Mötv. 138. §-a alapján alkotott rendelet módosítását kezdeményezheti az a helyi önkormányzat, amely helyett az önkormányzati rendeletet megalkották. A fővárosi és megyei kormányhivatal az önkormányzati rendelet módosítására irányuló kezdeményezéssel kapcsolatos döntését – egyet nem értés esetén indokolással ellátva – a kezdeményezés kézhezvételétől számított 30 napon belül megküldi a kezdeményező helyi önkormányzatnak és a miniszternek. Amennyiben a fővárosi és megyei kormányhivatal egyetért az önkormányzati rendelet módosítására irányuló kezdeményezéssel, az általa megalkotott önkormányzati rendeletet a döntés meghozatalát követő 60 napon belül módosítja [Vhr. 14. § (1)–(2) bekezdés].

A fővárosi és megyei kormányhivatal az Mötv. 138. §-a alapján alkotott önkormányzati rendeletet és az azt módosító, a fővárosi és megyei kormányhivatal által megalkotott önkormányzati rendeletet legkésőbb az aláírást követő munkanapon megküldi a Magyar Közlönyben történő kihirdetés céljából az igazságügyért felelős miniszternek [Vhr. 14. § (3) bekezdés].

A helyi önkormányzatok jogalkotásra szóló felhatalmazása kötelezettséget keletkeztet, amelynek elmulasztása sérti a jogállamiság követelményét, ezért a törvény hatékony eszközt biztosít a központi államhatalomnak, hogy a mulasztást mielőbb orvosolni tudja.³

Abban az esetben, amikor a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításával és a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség pótlásával kapcsolatos törvényességi felügyeleti eszköz alkalmazásáról esik szó, akkor a hatályos jogszabályi környezetből jól kiolvasható, hogy az önkormányzati határozathozatali és feladatellátási kötelezettség elmulasztásának megállapításával és a határozathozatali kötelezettség pótlásával kapcsolatos felügyeleti eszköz alkalmazásával azonos módon egy kétlépcsős eljárásról van szó. A kétlépcsős eljárás első lépéseként az irányadó törvényi rendelkezések alapján a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítására irányuló kezdeményezést terjeszt elő a Kúriánál a törvényességi felügyeletet gyakorló illetékes kormányhivatal. A kormányhivatali kezdeményezés eredményeként a Kúria Önkormányzati Tanácsa vagy megállapítja az érintett helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztását, vagy elutasítja a kezdeményezést. Ez utóbbi esetben a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítására nem kerül sor, az eljárás lezárul. Ebből természetesen az következik, hogy az érintett helyi önkormányzatnak nem áll fenn rendeletalkotási kötelezettsége.

A kétlépcsős eljárás második lépésére tehát csak abban az esetben kerülhet sor, ha a Kúria az első lépés eredményeként – kormányhivatali kezdeményezésre – megállapítja a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztását, és a bíróság által kitűzött határidőn belül az érintett helyi önkormányzat nem cselekedett, azaz nem tett eleget jogalkotási kötelezettségének. Ebben az esetben kerül sor konkrétan a kétlépcsős eljárás második lépéseként arra, hogy a törvényességi felügyeletet gyakorló kormányhivatal ismételten a Kúriához fordul, kezdeményezve egyidejűleg a bíróságnál a jogalkotási mulasztás kormányhivatal által történő pótlásának elrendelését.

Jogalkalmazói szempontból felmerülhet a kétlépcsős eljárás jogosságának kérdése az egyes eljárás cselekmények elhúzódására tekintettel, ugyanis a jelenlegi jogszabályi környezetből mindenképpen az következik, hogy az eljárás cselekményekre biztosított határidők miatt a törvényes állapot helyreállítására később kerülhet sor. Egyszerűbb és rövidebb eljárást jelentene, ha a törvényalkotó a kétlépcsős eljárás helyett egylépcsős eljárást szabályozott volna oly módon, hogy a törvényességi felügyeletet gyakorló kormányhivatal vezetőjének a bíróság által kitűzött határidő eredménytelen elteltét követően külön bírói eljárás kezdeményezése nélkül jogában állna a rendelet pótlása, azaz a helyi norma megalkotása.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa azonban számos határozatában rámutatott arra, hogy a kormányhivatal rendeletpótlásra irányuló jogköre az önkormányzati autonómiába való külső beavatkozást jelent, ezért e jogkör gyakorlásának megfelelő garanciákra kell nyugodnia. A Kúria arra is kitért, hogy az érintett helyi önkormányzatnak lehetőségében áll egészen a Kúria rendeletpótlást elrendelő határozatának meghozataláig a rendelet megalkotása, ezért a kormányhivatal eljárása nem lehet automatikus. Ezzel biztosít a hazai szabályozás megfelelő garanciát a helyi önkormányzatok számára.

³ BOROS Anita et al. (2012): *Az új önkormányzati törvény értelmezése. Gyakorlati kézikönyv igazgatási szakembereknek és polgármestereknek.* Budapest, Menedzser Praxis Szakkiadó és Gazdasági Tanácsadó Kft. 8.2–23.

Az Alkotmánybíróság arra hívta fel a figyelmet korábbi határozataiban⁴, hogy jogalkotási kötelezettség elmulasztásának minősül az is, ha valamely alapvető jog érvényesüléséhez jogszabályból szükségszerűen következik az újabb jogszabály megalkotásának kényszere, illetve, hogy a jogalkotó szerv jogszabályalkotó kötelezettségének konkrét felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha azt észleli, hogy az a feladat- és hatáskörének ellátásához feltétlenül szükséges. Mindez azt jelenti, hogy a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapításánál nem csupán arra figyelemmel szükséges eljárni, hogy a vizsgálat alá vont helyi önkormányzat képviselő-testülete a törvénnyel kifejezetten elrendelt jogalkotási kötelezettségét teljesíti-e, vagy sem.

A helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének pótlása olyan felügyeleti eszköz, amelynek gyakorlati alkalmazása számos kérdést felvet. Az önkormányzati rendelet megalkotásának elrendelésére ugyanis jogszabály nem állapít meg határidőt, azt teljes mértékben a bírói mérlegelés jogkörébe utalja. Azt követően, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa határozatot hozott az önkormányzati rendelet pótlásának elrendeléséről, attól az időponttól kezdve a helyi önkormányzat képviselő-testülete a következő helyhatósági választásokig a bírói ítélettel érintett tárgykörben nem alkothat rendeletet, ezen felül az illetékes kormányhivatal által megalkotott rendelet módosítására sincs lehetősége, arra kizárólag a kormányhivatalt vezető kormány megbízott jogosult. Az e felügyeleti eszközzel kapcsolatos jogszabályi rendelkezések olyan jogalkalmazási kérdést is felvetnek például, hogy mi az irányadó eljárás abban az esetben, ha nem egy teljes önkormányzati rendelet (alaprendelet) hiánya okán állapítható meg a jogalkotási kötelezettség elmulasztása, hanem már egy hatályban lévő önkormányzati rendelet módosításához kapcsolódóan áll fenn a rendeletpótlás szükségessége. Példaként említhetők a helyi önkormányzat szociális ellátás és igazgatás, vagy köztemetés tárgykörében kötelezően megalkotandó rendeletei, ezen esetekben ugyanis előfordulhat, hogy csak bizonyos törvényi felhatalmazásból kötelezően megalkotandó helyi rendelkezések megalkotását mulasztotta el a helyi jogalkotó. További jogalkalmazói gyakorlati kérdést vet fel az az eset, amikor időközben módosul vagy hatályát veszti az a törvényi rendelkezés, amely alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa elrendelte az önkormányzati rendelet kormányhivatal által történő megalkotását. Jogosan merül fel tehát a kérdés, hogy ebben az esetben mi a követendő eljárás, ugyanis a jelenleg hatályos jogszabályi környezetben a kormány megbízott által megalkotott rendeletet sem maga a kormányhivatalt vezető kormány megbízott, sem az érintett helyi önkormányzat nem jogosult hatályon kívül helyezni, ilyenkor a fennálló törvénysértést a következő önkormányzati választások után az érintett önkormányzat szüntetheti majd meg.

További kérdésként merülhet fel, hogy van-e arra mód, és ha igen, milyen fórumon támadhatja meg a kormányhivatal vezetője által pótolta önkormányzati rendelet előírásait az az érintett önkormányzat, amelynek a nevében történt a helyi norma megalkotása, amennyiben annak jogszabály-ellenességét észleli. Alaptörvény-ellenesség esetén van lehetőség orvosolni a jogsértést, közvetetten az alapvető jogok biztosán keresztül, vagy akár egyedi ügyben bírói kezdeményezésre.

Amennyiben a kormányhivatal vezetője által megalkotott önkormányzati rendelet nem alaptörvény-ellenes, hanem a jogszabállyal való összhangja nem biztosított, úgy abban az esetben – figyelemmel a Bszi 48. § (1) és (3) bekezdésében foglalt azon előírásra, amely

⁴ 159/B/1993. AB határozat és 22/1991. (X. 16.) AB határozat.

egyrészt kimondja, hogy az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárást a helyi önkormányzattal szemben a felette törvényességi felügyeletet gyakorló kormányhivatal az Möt.v.-ben meghatározott követelményeknek megfelelő indítvánnyal és határidőn belül kezdeményezi, másrészt pedig rögzíti, hogy ha a bírónak az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során önkormányzati rendelet olyan rendelkezését kell alkalmaznia, amelynek más jogszabályba ütközését észleli, kezdeményezi az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló eljárást a helyi önkormányzattal szemben – csak bírói kezdeményezésre (a bíró előtt folyamatban lévő egyedi ügyben) indulhat meg az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összehangjának felülvizsgálata.

A hatályos jogszabályi rendelkezésekből adódóan a jogalkotási kötelezettség pótlását követően az érintett önkormányzat kezdeményezheti a kormányhivatal vezetőjénél a rendelet módosítását, a hatályon kívül helyezését azonban nem. Az önkormányzati rendelet módosítására irányuló kezdeményezésről az illetékes kormányhivatal vezetőjének a Vhr. ezzel kapcsolatos eljárási rendelkezései alapján 30 napon belül döntenie kell, ezen kormány megbízott által hozott döntés formájáról, kötelező tartalmi elemeiről jogszabály szintén nem rendelkezik, ezzel kapcsolatosan egyetlen előírást tartalmaz, méghozzá azt, hogy az önkormányzati rendelet módosítására irányuló kezdeményezést elutasító döntést indokolni kell.

A törvényességi felügyeleti rendszer bevezetése óta ez idáig a Kúria Önkormányzati Tanácsának körülbelül 35 olyan határozata született, amelyben valamely települési önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztását állapította meg. Ezek közül érdekesképp az alábbi határozatok megállapításait érdemes kiemelni:

1. Az első jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapításával kapcsolatos határozatában⁵ a Kúria felhívta a figyelmet arra, hogy e hatáskörében vizsgálhatja egy adott tárgyú önkormányzati rendelet egésze megalkotásának elmulasztását, illetve – mint ahogy e konkrét ügyben is – hatályos rendelet meghatározott rendelkezéseire kapcsolódó törvénytörtő helyzetet eredményező mulasztást. E bírósági döntésben annak megállapítására került sor, hogy a vizsgált szociális ellátás tárgykerében alkotott önkormányzati rendeletben az érintett képviselő-testület nem szabályozta a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló törvényben kapott felhatalmazás alapján az aktív korúak ellátására jogosult személy családi körülményeire, egészségi vagy mentális állapotára vonatkozó feltételeit, valamint a feltételek fennállásának igazolási szabályait. E törvényi felhatalmazásból következően ugyanis az önkormányzatok nem mérlegelhetnek abban, hogy e tárgyban alkotnak-e rendeletet, vagy sem. A szabályozási hiány törvényen alapuló jogalkotási feladat elmulasztását eredményezi.
2. A Kúria Önkormányzati Tanácsa e határozatában⁶ megállapította, hogy az érintett önkormányzat az államháztartásról szóló törvényből eredeti jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, mert nem alkotta meg a tárgyévi költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadási rendeletet. A Kúria e döntésében utalt arra, hogy az önkormányzatok szabályozási autonómiája nem terjed addig, hogy a zárszámadási rendelet megalkotására vonatkozó törvényi kötelezettségét mellőzze.

⁵ Köf.5046/2012/6. határozat.

⁶ Köm.5064/2012/3. határozat.

3. A Kúria Önkormányzati Tanácsa e határozatában⁷ megállapította, hogy az érintett önkormányzat képviselő-testülete törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, mert nem tett eleget az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló törvényerejű rendeletben foglalt szabályozási kötelezettségének, vagyis rendeletében nem határozta meg a hivatali helyiségen kívüli, valamint a hivatali munkaidőn kívül történő házasságkötés és bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése engedélyezésének szabályait, továbbá nem szabályozta rendeletben a hivatali helyiségen kívüli, valamint a hivatali munkaidőn kívül történő házasságkötés és bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése esetén a többlétszolgáltatás ellentételezéseként az önkormányzat részére, valamint az anyakönyvvezető részére fizetendő díj mértékét. E bírósági döntés felhívja a figyelmet arra, hogy a jogalkotásról szóló törvény alapján a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni. A felhatalmazás alapján kötelezően megalkotandó önkormányzati rendelet hiánya a helyi önkormányzat törvényen alapuló szabályozási kötelezettségének elmulasztását eredményezi.
4. A Kúria Önkormányzati Tanácsa e határozatában⁸ megállapította, hogy az érintett önkormányzat a mozgóképekről szóló törvényből eredő jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, mert nem alkotta meg a közterületek filmforgatási célú használatának szabályait. A Kúria megállapította, hogy a rendeletalkotási felhatalmazás nem minden esetben jelent jogalkotási kötelezettséget is az önkormányzatok számára. A jelen esetben azonban a felhatalmazás kötelezettség jellegét a tárgyi törvény azzal teszi egyértelművé, hogy kimondja azt, hogy a települési önkormányzat köteles a törvény szerinti rendeletét a törvény kihirdetését követő napon belül 30 megalkotni.
5. A Kúria Önkormányzati Tanácsa e határozatában⁹ megállapította, hogy az érintett önkormányzat a települési szilárdhulladék-gazdálkodásról szóló önkormányzati rendeletében nem tett eleget a hulladékról szóló törvényben foglalt jogalkotói feladatának. Tekintettel arra, hogy az érintett önkormányzat nem szabályozta az ingatlanhasználó részére történő szüneteltetés eseteit, valamint az üdülőingatlanokra vonatkozó sajátos szabályokat, ezért a Kúria megállapította, hogy a helyi jogalkotó a törvényben meghatározott jogalkotói kötelezettségének nem tett eleget.

A törvényességi felügyeleti rendszer bevezetése óta a Kúria Önkormányzati Tanácsa ez idáig 2 olyan határozatot hozott, amelyben az illetékes kormányhivatalt az érintett helyi önkormányzat adott tárgykörű önkormányzati rendelete megalkotására hívta fel. Ezek az alábbiak:

1. E határozatával¹⁰ a Kúria elrendelte, hogy az illetékes kormányhivatal vezetője az érintett község tárgyévi költségvetésének végrehajtásáról szóló zárszámadási rendeletét az előírt határidőig az érintett képviselő-testület nevében alkossa meg. Jelen ügyben a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy az erre irányuló tör-

⁷ Köm.5084/2012/3. határozat.

⁸ Köm.5074/2013/4. határozat.

⁹ Köm.5001/2016/3. határozat.

¹⁰ A Kúria Önkormányzati Tanácsának Köm.5009/2013/3. határozata: a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal vezetőjének felhívása Foktő Község Önkormányzat zárszámadási rendeletének megalkotására.

- vényi felhatalmazások ellenére az érintett önkormányzat nem alkotta meg a tárgyévi költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadási rendeletét, ezért elrendelte, hogy az illetékes kormányhivatal vezetője a kijelölt határidőig az érintett önkormányzat képviselő-testülete nevében alkossa meg a zárszámadási rendeletet.
2. E határozatával¹¹ a Kúria elrendelte, hogy az illetékes kormányhivatal vezetője az érintett önkormányzat képviselő-testületének a Helyi Építési Szabályzatáról szóló önkormányzati rendeletéhez kapcsolódva a vízgazdálkodási terület lehatárolását az önkormányzat képviselő-testülete nevében az előírt határidőig alkossa meg. A határozat indokolásában a Kúria kifejtette, hogy a képviselő-testület törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, mert tárgyi önkormányzati rendeletében a vízgazdálkodási területek szabályozásán belül nem a vonatkozó jogszabályi követelményeknek megfelelően szabályozta a vízgazdálkodási terület lehatárolását. Jelen ügyben a Kúria megállapította, hogy a mulasztásos törvénysértést az önkormányzat nem szüntette meg igazolt módon. A vonatkozó határidők eredménytelenül teltek el, ezért a Kúria a kezdeményezésnek helyt adott és elrendelte, hogy az illetékes kormányhivatal az érintett önkormányzat helyi építési szabályzatáról szóló önkormányzati rendeletéhez kapcsolódva a vízgazdálkodási terület lehatárolását a helyi önkormányzat nevében megalkossa.

2.7. Képviselő-testület feloszlásának kezdeményezése

Az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés g) pontjának és 35. cikk (5) bekezdésének rendelkezései értelmében az Országgyűlés a Kormány – az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően előterjesztett – indítványára feloszlathatja az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet. Az Alaptörvény azt is deklarálja, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testületének feloszlása a polgármester megbízatását is megszünteti.

Az alaptörvényi rendelkezésnek megfelelően az alábbiak szerint szabályozza az e felügyeleti eszközzel kapcsolatos kérdést az Möt. 132. § (1) bekezdés f) pontja:

A fővárosi és megyei kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete körében javasolhatja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze a Kormánynál az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlását.

A törvényalkotó tehát a törvényességi felügyeletet gyakorló kormányhivatalok számára a képviselő-testület feloszlására irányulóan kezdeményezési jogot biztosított. A kezdeményezési jog biztosítása azzal indokolható, hogy egy adott helyi önkormányzat képviselő-testületének működéséről a legtöbb és legmegbízhatóbb információval a felette törvényességi felügyeleti jogkört gyakorló kormányhivatalok rendelkeznek.

A helyi önkormányzat képviselő-testületének feloszlására irányuló kezdeményezés részletes eljárási szabályait a Vhr. az alábbiak szerint tartalmazza:

¹¹ A Kúria Önkormányzati Tanácsának Köm.5025/2013/7. határozata: a Pest Megyei Kormányhivatal vezetőjének felhívása Csömör Nagyközség vízgazdálkodási terület lehatárolásáról szóló önkormányzati rendelete megalkotására.

A fővárosi és megyei kormányhivatal az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület felosztatásának kezdeményezésére irányuló javaslatát részletes indokolással ellátva és a kapcsolódó iratanyag másolatának megküldésével terjeszti elő a miniszternél [Vhr. 16. § (1) bekezdés].

A miniszter a javaslat megvizsgálását követően dönt a kezdeményezés Kormány elé terjesztéséről [Vhr. 16. § (2) bekezdés].

Amennyiben a miniszter a javaslattal nem ért egyet, vagy ha a Kormány a kezdeményezést elutasítja, erről a miniszter tájékoztatja a javaslatot tevő fővárosi és megyei kormányhivatalt [Vhr. 16. § (3) bekezdés].

A miniszter tájékoztatja a javaslatot tevő fővárosi és megyei kormányhivatalt és az érintett helyi önkormányzatot, ha a Kormány indítványozza az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület Országgyűlés általi felosztatását [Vhr. 16. § (4) bekezdés].

Az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület felosztatásával kapcsolatos elvi vélemény nyilvánítása iránti alkotmánybíróági eljárásban a Kormányt a miniszter képviseli [Vhr. 16. § (5) bekezdés].

A gyakorlatban helyi önkormányzat képviselő-testületének felosztatására csak kivételes esetben kerül sor, tekintettel arra, hogy a felügyeletet gyakorló állami szervek is a helyi önkormányzat működőképességének elősegítésére törekednek. Az elmúlt időszakban Foktó Község Önkormányzata Képviselő-testületének felosztatására irányulóan történt kezdeményezés annak okán, hogy a helyi önkormányzati választásokat követően a polgármester és a képviselő-testület feszültté vált viszonya a helyi önkormányzat működésképtelenségét eredményezte. A gyakorlatban ez azt jelentette, hogy a képviselő-testület a választásokat követő harmadik hónaptól kezdődően nem működött, képviselő-testületi üléseit csak a fellebbezés jogkörrel rendelkező felügyeletet gyakorló kormányhivatal kezdeményezésére tartotta meg, jogalkotási kötelezettségeit elmulasztva a szükséges rendeleteket (például zárszámadás) nem alkotta meg. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság a 18/2013. (VII. 3.) AB határozatában elvi jelleggel fogalmazta meg, hogy „alaptörvény-ellenes, ha a helyi önkormányzat képviselő-testülete tartósan nem működik, és működőképességének helyreállítása nem várható”. Az Alkotmánybíróság véleményét követően a Kormány az érintett helyi önkormányzat képviselő-testületének Országgyűlés általi felosztatását indítványozta, amelyre azonban nem került sor.

2.8. A helyi önkormányzatnak a központi költségvetés terhére nyújtott támogatás felülvizsgálatának kezdeményezése

E felügyeleti eszközt az Mötv. az alábbi tartalommal szabályozza:

A kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete körében kezdeményezheti a helyi önkormányzatnak a központi költségvetés terhére nyújtott támogatások felülvizsgálatát a kötelezően ellátandó, törvényben előírt egyes feladatainak ellátását szolgáló feladatalapú támogatás esetén a kincstárnál, a helyi önkormányzatnak nyújtott költségvetési támogatás esetében a támogatónál [Mötv. 132. § (1) bekezdés g) pont].

E felügyeleti intézkedés nevesítésén kívül az Mötv. további részletszabályt nem tartalmaz.

A Vhr.-nek a központi költségvetés terhére nyújtott támogatás felülvizsgálatának kezdeményezésével kapcsolatos rendelkezései körében a következőképpen szabályoz:

A fővárosi és megyei kormányhivatal a központi költségvetés terhére a helyi önkormányzatnak nyújtott támogatás felülvizsgálatára irányuló kezdeményezésnek a Magyar Államkincstár vagy a támogató részére történő megküldésével egyidejűleg a kezdeményezésről tájékoztatja a helyi önkormányzatot [Vhr. 17. § (1) bekezdés].

A Magyar Államkincstár és a támogató a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezésére a kezdeményezés átvételétől számított 30 napon belül érdemben válaszol [Vhr. 17. § (2) bekezdés].

További érdemi előírásokat e felügyeleti jogintézménnyel kapcsolatosan jogszabály nem tartalmaz, ezért gyakorlati alkalmazása nehézséget jelent a törvényességi felügyeletet gyakorló állami szervek számára, figyelemmel arra is, hogy a törvényességi felügyeleti rendszer bevezetését megelőzően ilyen jellegű kezdeményezési jog alkalmazására jogszabály nem hatalmazta fel a törvényességi ellenőrzést végző közigazgatási hivatalokat.

Számos gyakorlati kérdést vetnek fel e felügyeleti eszköz alkalmazásával kapcsolatos csekély terjedelmű jogszabályi előírások, például azt, hogy milyen jellegű jogsértés esetén alkalmazandó felügyeleti eszközről van szó. Kérdésként merül fel, hogy a támogatás felülvizsgálatára irányuló kormányhivatali kezdeményezés feltételül szabja-e a jogalkotó azt, hogy a helyi önkormányzat működését érintően a feladat ellátásával kapcsolatos jogsértést észleljen-e a felügyeleti jogkört gyakorló állami szerv, vagy bármely egyéb, például eljárási jellegű jogsértés esetén is alkalmazható felügyeleti eszközről van szó.

Érdekes, hogy e felügyeleti eszközt az Mőtv. a törvényességi felügyeletet szabályozó fejezetének 2012. január 1-jével történő bevezetésekor más tartalommal nevesítette:

A kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete körében az Alaptörvényben meghatározott feladat- és hatáskörökön túl kezdeményezheti a Magyar Államkincstárnál a központi költségvetésből járó támogatás jogszabályban meghatározott részének visszatartását vagy megvonását.

A fenti törvényi rendelkezést a 2014. évi XCIX. törvény módosította a jelenleg is hatályos törvényi szövegre. A módosítás indokát a törvénymódosítást előterjesztő a következőkben jelölte meg: A helyi önkormányzatok támogatásai tekintetében a támogató az, aki jogosult a támogatás felfüggesztéséről, visszatartásáról vagy megvonásáról rendelkezni, így azt a kincstár helyett a támogató felé kell, hogy jelezze a fővárosi és megyei kormányhivatal.

2.9. Perindítás a polgármester tisztségének megszüntetése iránt

A polgármester tisztségének megszüntetése iránti perindításra vonatkozó felügyeleti jogintézményt az Mőtv. 132. § (1) bekezdés h) pontja az alábbi tartalommal szabályozza:

A kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete körében az Alaptörvényben meghatározott feladat- és hatáskörökön túl pert indíthat a sorozatos törvényesértést elkövető polgármester tisztségének megszüntetése iránt.

E felügyeleti jogintézmény érintően is megállapítható, hogy az Mőtv. az intézkedés nevesítésén kívül további részletszabályt nem tartalmaz. Egyéb eljárási szabályokat a Vhr. sem rögzít.

A perindítással kapcsolatos felügyeleti eszköz alkalmazásának jelentős feltétele a polgármestert érintően észlelt törvénytisétek sorozatos jellege, tehát egyetlen alkalommal észlelt törvénytisé nem alapozza meg a kormányhivatal jogát a polgármester tisztségének megszüntetése iránti perindításra. A törvénytisé sorozatosságának megítélése bírói mérlegelést igényel, és ha a feltárt tények nem tapasztalatlanságból vagy járatlanságból, hanem tudatos jogsértésből erednek, és ezáltal gyakorlattá vált jogsértő magatartást igazolnak, akkor a sorozatosság megállapítható.¹²

E legsúlyosabb szankció alkalmazására, vagyis a sorozatos törvénytisést elkövető polgármester tisztségének bíróság általi megszüntetésére akkor kerülhet sor, ha a polgármester tevékenysége vagy mulasztása – ahogy a Legfelsőbb Bíróság arra több eseti döntésében utalt (Kf.II.288330/1996/8., Kf.III.37411/2002/3.) – sorozatosan törvénytisé, és ezen felül olyan jogkövetkezményekkel is jár, amelyek az önkormányzat terhére komoly hátrányt jelentenek.

Ez utóbbi követelmény azon alapul, hogy hibás – akár jogsértő –, de adminisztratív jellegű, jelentéktelen, formális szabálytalanságok, téves gyakorlatok számonkérése nem vezethet a választópolgárok közös akaratával megválasztott polgármesteri tisztségnek bírói úton történő megszüntetésére, a politikai jellegű viták bírósági úton történő rendezésére, befolyásolására.

Gyakorlati szempontból perindításra az alábbi példálózó jellegű sorozatos törvénytisétek esetén kerülhet sor:

- a képviselő-testületi határozatok végrehajtásának elmulasztása
- az alpolgármester helyettesi feladatainak visszavonását követően a polgármester a helyettesítő alpolgármestert nem jelöli meg
- a polgármester nem terjeszti a képviselő-testület elé a helyi önkormányzat felett törvénytiségi felügyeleti jogkört gyakorló kormányhivatal képviselő-testület részére címzett törvénytiségi felhívásokat
- a törvénytiségi felhívásban foglaltak alapján tett intézkedésről vagy az érintett egyet nem értéséről a kormányhivatalt nem tájékoztatja
- a kormányhivatal kezdeményezésére nem folytatja le a jegyző elleni fegyelmi eljárást
- nem írja alá a képviselő-testület üléséről készített jegyzőkönyveket és a képviselő-testület ülésén megalkotott önkormányzati rendeleteket
- nem tesz eleget válaszadási kötelezettségének az állampolgárok részéről érkező panaszokra, közérdekű bejelentésekre vonatkozóan a panaszok és közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvényben előírtaknak megfelelően
- nem dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben, hatósági hatáskörökben
- nem határozza meg a polgármesteri hivatal feladatait az önkormányzat munkájának a szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában
- a foglalkoztatási jogviszonya alól felfüggesztett polgármester az önkormányzat nevében gazdasági társaságokkal kötött szerződésekben vállal kötelezettséget a jegyző ellenjegyzése nélkül (lásd a Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.554/2009/5. számú határozata).

¹² Lásd a Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.554/2009/5. határozata.

Az Möt. az e felügyeleti eszköz alkalmazásának alapjául szolgáló sorozatos törvénysértő tevékenység következményeként, a polgármester tisztségének megszűnését előidéző okok körében szabályozza azt, hogy a polgármester tisztsége megszűnik sorozatos törvénysértő tevékenysége, mulasztása miatti jogi felelősségének jogerős bírósági ítéletben történő megállapításával, az ítélet jogerőre emelkedésének a napjával.

2.10. Fegyelmi eljárás kezdeményezése a helyi önkormányzat polgármestere, jegyzője ellen

A polgármester és a jegyző elleni fegyelmi eljárás kezdeményezésére vonatkozó felügyeleti jogintézményt az Möt. 132. § (1) bekezdés i) pontja az alábbi tartalommal szabályozza:

A fővárosi és megyei kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete körében az Alaptörvényben meghatározott feladat- és hatáskörökön túl fegyelmi eljárást kezdeményezhet a helyi önkormányzat polgármestere ellen, és a polgármesternél a jegyző ellen.

E felügyeleti jogintézményt érintően is megállapítható, hogy az Möt. az intézkedés nevesítésén kívül további részletszabályt nem tartalmaz. Egyéb eljárási szabályokat a Vhr. sem rögzít.

A fegyelmi eljárás kezdeményezésével kapcsolatos felügyeleti eszköz alkalmazásakor a kezdeményezés címzettjének van különös jelentősége, tekintettel arra, hogy a fegyelmi eljárás lefolytatása munkáltatói intézkedésnek minősül.

Az Möt. a helyi önkormányzatnál tisztséget betöltő szereplők sajátos jogviszonyát figyelembe véve szabályozza azt, hogy ki minősül munkáltatónak az adott esetben.

A jegyző tekintetében a polgármester gyakorolja a munkáltatói jogokat, ezt az Möt. 67. § (1) bekezdés f) pontjának rendelkezése kifejezetten rögzíti. Erre tekintettel szabályozták az Möt. felügyeleti eszközöket taglaló fejezetében azt a kitétel, hogy a kormányhivatal a jegyző ellen a polgármesternél kezdeményezhet fegyelmi eljárást. Erre a gyakorlatban akkor kerülhet sor például, ha a jegyző a törvényi határidőt túllépve, késedelemmel tesz eleget a képviselő-testület üléséről készített jegyzőkönyv felterjesztési kötelezettségének.

A polgármester tekintetében a képviselő-testület testületi jellegű szervként gyakorolja a munkáltatói jogokat, még ha ezt expressis verbis az Möt. nem is szabályozza úgy, ahogyan azt korábban az Ötv. 33. §-ának rendelkezése tette. (E rendelkezés úgy szabályozott, hogy a polgármester tekintetében a képviselő-testület gyakorolja a munkáltatói jogokat).

Az Ötv. korábbi rendelkezésével azonos szabályozást jelenleg a közszolgálati tisztviselőkről szóló 225/A. § (1) bekezdése tartalmazza az alábbiak szerint:

A főállású polgármester foglalkoztatási jogviszonya a képviselő-testület és a polgármester között – az ott meghatározott kivétellel – választással létrejövő, sajátos közszolgálati jogviszony. A polgármester tekintetében a képviselő-testület gyakorolja a munkáltatói jogokat.

Az Möt. szabályrendszeréből is következik az, hogy a polgármester tekintetében a munkáltatói jogkör gyakorlója nem lehet más, mint a képviselő-testület. Erre az Möt. alábbi rendelkezései utalnak:

- A polgármester megválasztását követően esküt tesz a képviselő-testület előtt, és erről okmányt ír alá (Möt. 63. §).

- A polgármesteri tisztség betöltésének a módját a képviselő-testület a megbízás időtartamán belül egy esetben a polgármester egyetértésével, a szervezeti és működési szabályzat egyidejű módosításával megváltoztathatja [Mötv. 64. § (2) bekezdés].
- A képviselő-testület elnöke a polgármester (Mötv. 65. §).

A fegyelmi eljárás kormányhivatali kezdeményezési jogával kapcsolatos felügyeleti eszköz alkalmazását érintően hangsúlyozandó, hogy a kezdeményezéssel érintett a fegyelmi eljárást az irányadó jogszabályi rendelkezések alapján köteles megindítani, az azonban saját munkáltatói mérlegelési jogkörébe tartozó kérdés, hogy a fegyelmi eljárást milyen eredménnyel zárja. Ebből következően annak megállapítására is sor kerülhet a munkáltató jogkör gyakorlója részéről, hogy a fegyelmi eljárás alá vont munkavállaló nem követett el fegyelmi vétséget, illetve az is, ha fegyelmi vétség megállapítása esetén valamilyen fegyelmi büntetés kiszabását helyezi kilátásba.

2.11. Az önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat kezdeményezése

Az önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat kezdeményezésére vonatkozó felügyeleti jogintézményt az Mötv. 132. § (1) bekezdés j) pontja az alábbi tartalommal szabályozza:

A kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete körében az Alaptörvényben meghatározott feladat- és hatáskörökön túl kezdeményezheti a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását az Állami Számvevőszéknél.

A helyi önkormányzat gazdálkodásának szabályszerűségét érintő szabályt az Mötv. a következőképpen határozza meg:

A helyi önkormányzat gazdálkodásának biztonságáért a képviselő-testület, a gazdálkodás szabályszerűségéért a polgármester felelős [Mötv. 115. § (1) bekezdés].

E felügyeleti jogintézményt érintően is megállapítható, hogy az Mötv. az intézkedés nevesítésén kívül további részletszabályt nem tartalmaz. Egyéb eljárási szabályokat a Vhr. az alábbi tartalommal rögzít:

A fővárosi és megyei kormányhivatal törvényességi felhívás kibocsátása nélkül kezdeményezheti az Állami Számvevőszéknél a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását, amellyel egyidejűleg a kezdeményezés másolatát az érintett helyi önkormányzatnak megküldi [Vhr. 2. § (3) bekezdés].

Amennyiben a törvényességi felügyeletet gyakorló kormányhivatal a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő szabálytalanságot észlel, akár a képviselő-testületi ülésekről készített és a kormányhivatalhoz felterjesztett jegyzőkönyv vizsgálata alapján, akár lakossági bejelentés vagy a jegyző jogszabálysértésre irányuló jelzése alapján, akkor az illetékes kormányhivatal kezdeményezheti az Állami Számvevőszéknél a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását. Fontos kiemelni, hogy a kormányhivatal ezen kezdeményezési jog gyakorlását nem kell, hogy megelőzze törvényességi felhívás kibocsátása.

2.12. Törvényességi felügyeleti bírság

A törvényességi felügyeleti bírság kiszabása a korábbi törvényességi ellenőrzési rendszerben nem ismert, új jogintézmény, amelyet a törvényességi felügyeletet gyakorló kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eljárásban érintett, jogszabályban nevesített személyekre szabhat ki. Az Mötv.-nek a törvényességi felügyeleti bírsággal kapcsolatos rendelkezése megengedő szabályozásra utal a tekintetben, hogy a kormányhivatal nem köteles bírságot szedni.

A törvényességi felügyeleti bírság célja az, hogy rábírja az önkormányzatokat a törvényes működésre, a jogszabálysértések elkerülésére, illetve az alaptörvény-ellenes működés megelőzésére.¹³

Az Mötv. 141. § (1) bekezdése tételesen felsorolja azokat a mulasztásokat, jogszabálysértéseket, amelyeket a törvény bírsággal sújtani rendel, eszerint a kormányhivatal a helyi önkormányzattal vagy a társulással szemben törvényességi felügyeleti bírságot állapíthat meg,

- ha a jegyző a kormányhivatal felhívása ellenére a megadott határidőn belül nem tesz eleget a jegyzőkönyv megküldési kötelezettségének;
- ha az érintett határidőben nem tesz eleget a kormányhivatal információkérésre irányuló megkeresésének;
- ha a bíróság megállapítja, hogy a helyi önkormányzat jogalkotási, határozathozatali, feladatellátási (közszolgáltatási) kötelezettségének nem tett eleget, és a bíróság által tűzött határidő eredménytelenül eltelt;
- ha a kormányhivatal kezdeményezése alapján a képviselő-testület nem folytatja le határidőben a polgármester, valamint a polgármester a jegyző ellen a fegyelmi eljárást;
- ha az érintett ugyanazon jogszabályi kötelezettségét ismételten megsérti, azonban az ismételten megsértett jogszabályi kötelezettség súlya nem indokolja más törvényességi felügyeleti eszköz alkalmazását.

A törvényességi felügyeleti bírság megállapításáról szóló határozat kiszabásának határidejét illetően a Vhr. ad eligazítást, a 15. § (1) bekezdés rendelkezése értelmében a fővárosi és megyei kormányhivatal a törvényességi felügyeleti bírságot 45 napon belül határozattal szabja ki.

A törvényességi felügyeleti bírság mértéke az Mötv. 141. § (2) bekezdésének rendelkezése alapján az alábbiak szerint alakul:

A törvényességi felügyeleti bírság legkisebb összege esetenként a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény szerinti illetményalap, legmagasabb összege esetenként a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény szerinti illetményalap tízszerese.

Mindez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a törvényességi felügyeleti bírság megállapításakor a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 132. §-ának rendelkezése alapján a mindenkori költségvetési törvény határozza meg a felügyeleti bírság alapjául szolgáló illetményalapot, amely 2017. évben (a Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény rendelkezése alapján) 38.650 forint. A fel-

¹³ FÁBIÁN Adrián (2013): *Kommentár az önkormányzati törvényhez*. Budapest, Complex Kiadó. 355.

ügyeleti bírság mértéke 38.650 és 386.500 forint között állapítható meg, vagyis a törvény a bírság minimumát és maximumát határozza meg.

A bírság mérséklésére vonatkozóan a Vhr. 15. § (2) bekezdésének rendelkezése rögzíti a kormányhivatal jogosultságát, eszerint a fővárosi és megyei kormányhivatal jogosult

- a bírságot megállapító döntés kézhezvételétől számított 15 napon belül vagy
- a bírságot megállapító döntés bírósági felülvizsgálata esetén a felülvizsgálati eljárás jogerős befejezéséig

a polgármester méltányossági kérelme alapján a bírságot a bírság legkisebb összegéig mérsékelni.

Az Mötv. 141. § (3) bekezdés rendelkezése értelmében a törvényességi felügyeleti eljárás során a törvényességi felügyeleti bírság többször, vagy ugyanazon kötelezettség ismételt megszegése esetén ismételten is kiszabható. Ugyanazon kötelezettség ismételt megszegésének tekintendő a jogszabálysértő állapot folyamatos fenntartása is. Az ezzel kapcsolatos végrehajtási szabályokat a Vhr. 15. § (3)–(4) bekezdése az alábbiak szerint szabályozza:

A bírságot ugyanazon kötelezettség ismételt megszegése esetén a fővárosi és megyei kormányhivatal újabb határozattal – törvényességi felhívás kibocsátása nélkül – a legutolsó bírság kiszabásától számított 15 nap elteltével legfeljebb a bírság kiszabásától számított 45. napig ismételten kiszabhatja.

A bírságot ugyanazon kötelezettség ismételt megszegése esetén a fővárosi és megyei kormányhivatal nem szabhatja ki, ha az érintett a bírságot megállapító döntés bírósági felülvizsgálatát kérte.

A törvényességi felügyeleti eljárás során a törvényességi felügyeleti bírság összegét az illetékes kormányhivatal mérlegelési jogkörében állapítja meg az alábbi szempontok figyelembevételével:

- a jogellenes kötelezettségzegés súlya,
- a helyi önkormányzat költségvetési helyzete, és
- az előző bírságok száma és mértéke.¹⁴

Külön érdekessége a fenti törvényi rendelkezésből következően a mérlegelési szempontok alkalmazásának az, hogy a kormányhivatal kizárólag jogszerűségi szempontok szerint folytathatja le törvényességi felügyeleti eljárását, a fenti szempontok mérlegelése azonban célszerűségi és hatékonysági szempontok értékelését jelenti. A bírói gyakorlat segíthet abban, hogy a mérlegelési szempontokat pontosan milyen módon szükséges értékelnie a törvényességi felügyeleti jogkört gyakorló állami hivatalnak.

A törvényességi felügyeleti bírság megállapításáról a kormányhivatal határozatot hoz, az Mötv. 141. § (5) bekezdése rögzíti, hogy e határozatnak pontosan mire kell kitérnie, eszerint a felügyeleti bírságot megállapító határozat tartalmazza:

- a bevezető részben a kormányhivatal és a helyi önkormányzat vagy a társulás megnevezését és székhelyét;
- a rendelkező részben a döntést és az annak végrehajtásával, továbbá a jogorvoslat lehetőségével kapcsolatos tájékoztatást;
- az indokolásban a döntést megalapozó tényeket;
- a záró részben a kiadmányozást.

¹⁴ Mötv. 141. § (4) bekezdés.

A Vhr. 15/A. § (1) bekezdésének rendelkezése előírja, hogy a bírságot megállapító határozat a fenti – törvényi – követelményeken túlmenően az alábbiakat is tartalmazza:

- a) a határozat végrehajtásával összefüggésben
 - a bírság teljesítésének határidejét,
 - a bírság megfizetésének módját és az
 - önkéntes teljesítés elmaradásának jogkövetkezményeit;
- b) a határozat elleni jogorvoslattal összefüggésben a jogorvoslat benyújtásának helyét és határidejét, valamint az eljáró bíróság megnevezését;
- c) a döntést megalapozó tényekkel összefüggésben
 - a megállapított tényállást és az annak alapjául szolgáló bizonyítékokat,
 - a bírság kiszabásánál figyelembe vett körülmények kifejtését,
 - azokat a jogszabályhelyeket, amelyek alapján a határozatot hozták, és
 - a határozatot hozó hatáskörét és illetékességét megállapító jogszabályra történő utalást;
- d) a kiadmányozással összefüggésben
 - a döntéshozatal helyét és idejét,
 - a hatáskör gyakorlójának nevét, hivatali beosztását,
 - a döntés kiadmányozójának nevét, hivatali beosztását, ha az nem azonos a hatáskör gyakorlójával,
 - a döntés kiadmányozójának aláírását és
 - hivatalos bélyegzőlenyomatát.

Az Mötv. 141. § (6) bekezdése alapján a határozat bírósági felülvizsgálatát jogszabálysértésre hivatkozással a helyi önkormányzat vagy a társulás kérheti az illetékes közigazgatási és munkaügyi bíróságtól a döntés közlésétől számított 15 napon belül.

Az Mötv. 142. § (3) bekezdése rögzíti, hogy a kormányhivatalnak a helyi önkormányzattal szemben törvényességi felügyeleti bírságot megállapító határozata ellen a pert a kormányhivatal ellen kell indítani. Ugyanezen szakasz (4) bekezdése értelmében a kormányhivatal törvényességi felügyeleti bírságot megállapító határozatának bírósági felülvizsgálata iránt indított perekben a polgári perrendtartásról szóló törvény közigazgatási perekre vonatkozó fejezetének rendelkezéseit az e törvényben foglalt eltéréseknek megfelelően kell alkalmazni, e perekben a közigazgatási és munkaügyi bíróság jár el.

3. A törvényességi felügyeleti eljárás szakaszai

E fejezetben annak áttekintésére kerül sor, hogy a helyi önkormányzatok felett törvényességi felügyeleti jogkört gyakorló fővárosi és megyei kormányhivatal által lefolytatott vizsgálatra milyen jogszabályi rendelkezések vonatkoznak, mi alapján indul meg és mely feltételek fennállása esetén zárul le a törvényességi felügyeleti eljárás. A Vhr. a törvényességi felügyeleti eljárást két szakaszra különíti el, előbbi esetben vizsgálati szakaszcól beszélünk, míg utóbbi esetben az intézkedési szakaszcól van szó.

3.1. A vizsgálati szakasz

A Vhr. 1. § (1) bekezdés rendelkezése rögzíti, hogy a vizsgálati szakasz a fővárosi és megyei kormányhivatal hivatali hatáskörében tudomására jutott adatok alapján vagy bejelentésre indul meg.

A Vhr. 1. § (2) bekezdése rendelkezése nevesíti, hogy a vizsgálati szakasz során a fővárosi és megyei kormányhivatal által lefolytatott vizsgálat mire terjedhet ki. Eszerint a törvényességi vizsgálat a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, megyei közgyűlés elnöke, társulása, jegyzője (együttesen az érintett)

- működésének, döntéshozatali eljárásnak jogszerűségére,
- döntéseinek jogszerűségére,
- jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladatellátási kötelezettségének teljesítésére terjedhet ki.

A vizsgálati kört érintően az Mötv. szabályozza, a Vhr. csupán hivatkozik arra, hogy a törvényi kivételtől eltekintve mire nem terjedhet ki a törvényességi felügyeleti vizsgálat. Eszerint a törvényességi felügyeleti vizsgálat nem terjed ki az érintett azon döntéseire

- 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.

A képviselő-testület mérlegelési jogkörben hozott döntések vizsgálatára vonatkozó tilalom alól egy kivételt enged a törvény azáltal, hogy azt rögzíti, hogy a törvényességi vizsgálat kiterjed a mérlegelési jogkörben hozott döntésekre is a döntéshozatali eljárás jogszerűségének vizsgálata körében.

A Vhr. eljárási szabályai alapján a törvényességi felügyeleti eljárás vizsgálati szakasza külön döntés meghozatala nélkül lezárul, amennyiben a lefolytatott vizsgálat során a fővárosi és megyei kormányhivatal jogszabálysértést nem észlel [Vhr. 1. § (3) bekezdés].

Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy jogszabálysértés észlelésének hiányában a törvényességi vizsgálatot lefolytató kormányhivatalt döntéshozatali kényszer nem köti, az érintettet nem kell értesítenie a jogszabálysértés hiányáról, a vizsgálatot elvégző állami tisztviselő belső használatra szolgáló feljegyzésben azonban a vizsgálat dátumának rögzítésével egyidejűleg az adott döntést tartalmazó jegyzőkönyvhöz kapcsolódóan dokumentálja a lefolytatott vizsgálat eredményeként a jogszabálysértés hiányát, és ezt aláírásával igazolja.

Amennyiben azonban állampolgári bejelentés alapján lefolytatott törvényességi felülvizsgálatról van szó, úgy a kormányhivatalt válaszadási kényszer köti a bejelentő felé, azonban ebben az esetben sem jogszabály által előírt döntésről beszélünk, csupán tájékoztató levél megküldéséről, amelyben a bejelentő részletes ismertetést kap a törvényességi vizsgálat eredményére vonatkozóan, illetve arról, hogy jogszabálysértés észlelésének hiányában további intézkedés megtételét a törvényességi felügyeletet gyakorló állami szerv nem tartja indokoltnak.

A jogszabálysértés hiányában lezárult vizsgálati szakaszról való rendelkezéshez kapcsolódóan a Vhr. eljárási szabálya azt is előírja, hogy szükség esetén a fővárosi és megyei kormányhivatal a korábban már vizsgált önkormányzati intézkedést (az érintett működésének, döntéshozatali eljárásának jogszerűségét, döntéseinek jogszerűségét, jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladatellátási kötelezettségének teljesítését a vizsgálat alól kivett eljárásokra tekintettel) új törvényességi felügyeleti eljárás keretében ismételt vizsgálat alá vonhatja [Vhr. 1. § (4) bekezdés].

E jogszabályi rendelkezéssel a jogalkotó – a törvényességi ellenőrzés korábbi gyakorlatát alapul véve – elsődleges szempontként a jogszabálysértés megszüntetését tűzte ki célul. A Vhr. ugyanis az ismételt vizsgálatról való rendelkezésével azt deklarálja, hogy a törvényességi felügyeletet gyakorló kormányhivatalok bármiféle korlátozás nélkül ismételt vizsgálat alá vonhatják az önkormányzati intézkedéseket. A jogalkotói szándék ezzel egyértelműen arra irányul, hogy ne maradjanak a *rendszerben* az állampolgárok mindennapi életét meghatározó, jogszabálysértő önkormányzati döntések.

A törvényességi felügyeleti eljárás tehát folyamatosan és akár visszamenőlegesen is biztosítandó. Jogszabály tiltó rendelkezése hiányában ez azt is jelenti, hogy bármikor, határidő nélkül, akár évekre visszamenőleg is lefolytatható a törvényességi vizsgálat arra való tekintettel, hogy a jogalkotó fontosabbnak tekintette a jogszerűség helyreállítását, mint a döntés megváltoztathatatlanságába vetett bizalmat. E korábban is alkalmazott joggyakorlat fenntartását az is indokoltá teszi, hogy egy adott önkormányzati rendeletnek mindig a hatályos jogszabályi környezetnek kell megfelelnie. A hatályos jogszabályi környezet gyakran változik, éppen ezért a törvényességi felülvizsgálatot végző kormányhivatalnak az adott önkormányzati rendelet vizsgálata során mindig az éppen hatályos, az adott tárgykörre vonatkozó más jogszabály rendelkezéseinek való megfelelést kell vizsgálnia. Ez indokolja, hogy ismételt vizsgálat alá kerüljön egy már jogszerűségi szempontból áttekintett önkormányzati rendelet.

3.2. Az intézkedési szakasz

A törvényességi felügyeleti eljárás vizsgálati szakaszát jogszabályi feltételek fennállása esetén a törvényességi felügyeleti eljárás intézkedési szakasza követi. Az ezzel kapcsolatos eljárási szabályokat a Vhr. 2–3. §-ai az alábbiak szerint szabályozzák.

Amennyiben a fővárosi és megyei kormányhivatal egy önkormányzati intézkedéssel összefüggésben egy vagy több jogszabálysértést észlel, vagy az érintett (azaz a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, megyei közgyűlés elnöke, társulása, jegyzője) nem tesz eleget a fővárosi és megyei kormányhivatal információkérésre irányuló megkeresésének, a fővárosi és megyei kormányhivatal haladéktalanul megkezdi a törvényességi felügyeleti eszközök alkalmazását [Vhr. 2. § (1) bekezdés].

A fővárosi és megyei kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eszközök közül elsőként a törvényességi felhívást alkalmazza az alábbiak kivételével:

- a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatásának kezdeményezése
- ugyanazon jogszabályi kötelezettség ismételt megsértése esetén törvényességi felügyeleti bírság kiszabása [Vhr. 2. § (2) bekezdés].

A nevesített kivételek olyan felügyeleti eszköznek minősülnek, amelyek önállóan – törvényességi felhívás kibocsátása nélkül – is alkalmazhatók. E tény azonban nem zárja ki azt, hogy a kormányhivatal egyúttal törvényességi felhívást is intézhessen az érintett helyi önkormányzathoz.

A fővárosi és megyei kormányhivatal törvényességi felhívás kibocsátása nélkül kezdeményezheti az Állami Számvevőszéknél a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását, amellyel egyidejűleg a kezdeményezés másolatát az érintett helyi önkormányzatnak megküldi [Vhr. 2. § (3) bekezdés].

Az Állami Számvevőszéknél való vizsgálat kezdeményezését illetően a törvényalkotó sem az Mőtv.-ben, sem az Állami Számvevőszékről szóló törvényben nem írja elő az Állami Számvevőszéknek, hogy a kormányhivatali kezdeményezésekre tekintettel kötelezően folytassa le a vizsgálatát. A gyakorlatban ugyanis az Állami Számvevőszék – az éves ellenőrzési tervére tekintettel – csak akkor folytatja le a kezdeményezett vizsgálatot, amennyiben az érintett önkormányzat szerepel az ellenőrzési tervben, ezért számos esetben a kezdeményezett vizsgálat lefolytatására nem kerülhet sor. A gyakorlati tapasztalat azt mutatja, hogy a kormányhivatalok csak kivételes és megalapozott esetben kezdeményezik a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását az Állami Számvevőszéknél.

Amennyiben a törvényességi felhívás nem vezet eredményre, a fővárosi és megyei kormányhivatal a jogszabálysértés megszüntetése érdekében más törvényességi felügyeleti eszközt alkalmaz. Ebben az esetben a fővárosi és megyei kormányhivatal a jogszabálysértés mielőbbi megszüntetése érdekében egyidejűleg több törvényességi felügyeleti eszközt is alkalmazhat, ha az alkalmazni kívánt törvényességi felügyeleti eszközök jellege azok egyidejű alkalmazását lehetővé teszi [Vhr. 2. § (4) bekezdés].

A fővárosi és megyei kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eszközök alkalmazását addig folytatja, ameddig a jogszabálysértést nem szüntetik meg [Vhr. 2. § (5) bekezdés].

Ha törvény vagy a Vhr. másként nem rendelkezik, a fővárosi és megyei kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eszközt

- a) a törvényességi felhívás vagy
- b) más törvényességi felügyeleti eszköz alkalmazásának eredménytelenné válását követő 30 napon belül alkalmazza [Vhr. 2. § (6) bekezdés].

A Vhr. előbbi eljárási rendelkezéseiből következően a kormányhivatal a törvényességi felhívás eredménytelensége esetén köteles továbbvinni az ügyet és kiválasztani az(oka)t az újabb felügyeleti eszköz(öke)t, amely(ekke)l a jogszabálysértés megszüntetése mihamarabb elérhető. Erre határidőt is megállapít a Vhr., az eredménytelen felhívástól vagy egyéb felügyeleti eszköz alkalmazásától számított 30 nap áll a kormányhivatal rendelkezésére, hogy további intézkedéseket tegyen. A Vhr. kijelentő rendelkezéséből következően a kormányhivatal nem mérlegelhet, nincs lehetősége az eljárás befejezésére, vagyis addig szükséges a különböző felügyeleti eszközöket alkalmaznia, amíg a jogsértés fennáll, vagy amíg a Kúria Önkormányzati Tanácsa, az Alkotmánybíróság vagy az ügyben eljáró közigazgatási és munkaügyi bíróság a jogsértés hiányát meg nem állapítja.

A Vhr. azt is rögzíti, hogy a kormányhivatal egyszerre akár több felügyeleti eszközt is alkalmazhat, ha ezen eszközök jellegüknél fogva nem zárják ki egymást (például jogszabálysértő önkormányzati határozat esetén csak az illetékes közigazgatási és munkaügyi bíróság eljárását lehet kezdeményezni, az Alkotmánybíróságét nem).

Mindez azt jelenti, hogy a törvényességi felügyeleti jogkört gyakorló kormányhivatal a törvényességi felhívás kibocsátása után szabad mérlegelése alapján bármelyik felügyeleti eszközzel élhet, természetesen azokkal, amelyek a jogsértés jellegéből adódóan eleve nem kizártak.

Amennyiben a fővárosi és megyei kormányhivatal elmulasztja a törvényességi felügyeleti eszköz határidőben történő alkalmazását, ismételten törvényességi felhívást bocsát ki [Vhr. 2. § (7) bekezdés].

E jogszabályi rendelkezésből is kiolvasható az a jogszabálysértés megszüntetését célzó jogalkotói szándék, amely arra irányul, hogy jogsértő állapot ne maradjon fent. A közigazgatási hivatalok korábbi törvényességi ellenőrzési gyakorlatában is alkalmazott volt az ugyanazon jogszabálysértő döntésre vonatkozóan az ismételt törvényességi felhívás kibocsátásának módszere (jogszabály ugyan ezt nem írta elő kifejezetten), azonban a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságok elutasították az e módszert követően benyújtott közigazgatási hivatali kereseteket arra való hivatkozással, hogy megítélésük szerint ugyanabban a tárgykörben csak egy alkalommal lehet felhívni az érintettet a jogszabálysértés megszüntetésére. Amennyiben ugyanazon jogszabálysértésre vonatkozóan ismételt törvényességi felhívás kibocsátása miatt a kereset benyújtására nyitva álló határidőt a közigazgatási hivatal nem tartotta be, akkor a keresetet elutasítva a fennálló jogsértés konzerválódott.

A Vhr. 3. §-a a törvényességi felügyeleti eljárás lezárásával kapcsolatban arról rendelkezik, hogy a jogszabálysértés megszűnésével a vizsgált intézkedés alapján indult törvényességi felügyeleti eljárást a fővárosi és megyei kormányhivatal lezárja, és erről az érintettet 30 napon belül értesíti.

Fő szabály szerint az érintett a törvényességi felhívásban foglaltakat a kormányhivatal által megszabott határidőben köteles megvizsgálni és a jogszabálysértést megszüntetni. Amennyiben az érintett intézkedését a kormányhivatal eredményesnek értékeli, akkor

a törvényességi felügyeleti eljárás lezárja, a lezárásról az érintett értesíti. Az értesítés formai, tartalmi követelményeit jogszabály nem határozza meg, ezért a gyakorlatban a ténymegállapítást és az irányadó jogszabályi hivatkozásokat tartalmazó tájékoztató levél kiküldésére kerül sor.

A gyakorlatban előadódhat olyan eset, amikor a kormányhivatal annak ellenére zárja le a törvényességi felügyeleti eljárást, hogy az általa észlelt jogszabálysértést tartalmazó törvényességi felhívásban foglaltaknak az érintett nem tett eleget. Eerre akkor kerülhet sor, ha az érintett a törvényi kötelezettségének eleget téve a törvényességi felügyeleti jogkört ellátó kormányhivatalt az egyet nem értéséről tájékoztatja, amely az érintett tájékoztató-sában szereplő szakmai érvelést elfogadva meggyőződik a jogszabálysértés hiányáról, így az eljárást lezárhatja. Ebben az esetben is fennáll a kormányhivatalnak az érintett részére, az előírt jogszabályi határidőben történő írásbeli tájékoztatási kötelezettsége az eljárás lezárására vonatkozóan. A Vhr. 9. § c) pontja alapján ugyanis a törvényességi felhívás – egyebek mellett – akkor tekinthető eredménytelennek, ha az abban foglaltakkal az érintett nem értett egyet, és az írásbeli tájékoztatását követően a kormányhivatal szakmai megítélése szerint a jogszabálysértés továbbra is fennáll.

Vákát oldal

4. A helyi képviselő-testületi határozatok felülvizsgálata során észlelt tipikus jogsértések

A képviselő-testület a helyi önkormányzat legfőbb döntéshozó szerve, a képviselő-testület egymástól eltérő tartalmú és formájú döntéseket hozhat. A döntés formáját tekintve beszélhetünk rendeletről, valamint határozatról. Az önkormányzat rendelete jogszabály, amely általános magatartási szabályokat megállapító rendelkezésekből áll, és amelyre az Alaptörvény és külön sarkalatos törvény (Jat.) vonatkozik. A képviselő-testület döntésének leggyakoribb formája a képviselő-testület határozata, amely a képviselő-testület tevékenysége során a testületi döntés (aktus) alaki formában való megjelenését jelenti, és amely nem jogszabály. A képviselő-testület szándékát, akaratát többnyire ebben a formában fejezik ki.

4.1. A képviselő-testületi határozatok típusai

Az Möt. értelmező rendelkezése alapján a képviselő-testületi határozatnak két típusa ismert, és mindkettő rendkívül fontos szerepet tölt be a helyi önkormányzatok működése szempontjából. A normatív határozat kötelező magatartási szabályokat tartalmaz, de nem általános érvénnyel, azaz nem jogszabály. A normatív határozat fogalmát a Jat. 23. § (2) bekezdés rendelkezése adja meg, eszerint a „helyi önkormányzat képviselő-testülete a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programjait, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését szabályozhatja” ezzel az úgynevezett közjogi szervezetszabályozó eszközzel. A határozat másik típusa, az egyedi határozat, amely nem általános érvénnyel állapít meg rendelkezéseket, hanem konkrét címzettek számára rögzít jogosultságokat, kötelezettségeket.

Tárgykorük alapján a képviselő-testület által hozott határozatokat alapvetően két nagy csoportba sorolhatjuk:

4.1.1. Önkormányzati hatósági ügyekkel kapcsolatos képviselő-testületi határozatok

Ezek a döntések a 2018 januárjától az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) hatálya alá tartozó hatósági határozatok. Az önkormányzati hatósági ügyek esetében a helyi önkormányzatok saját jogszabályban foglalt, általánosan kötelező magatartási szabályokat alkalmaznak konkrét egyedi ügyekben, és alapítanak meg az ügyfelek számára jogokat és kötelezettségeket (például szociális segélyek egyes fajtáit stb.). Ezen döntéseket illetően is kétféle határozatról eshet szó aszerint, hogy a képviselő-testület első- vagy másodfokon eljárva hoz önkormányzati hatósági döntést.

Az Mötv. szabályaiból¹ levezethető, hogy önkormányzati hatósági ügyben első fokon a képviselő-testület jár el, ha önkormányzati rendelet eltérően nem rendelkezik². A képviselő-testület ezt a hatáskörét a polgármesterre, a bizottságára, a társulására vagy a jegyzőre ruházhatja át. Amennyiben a képviselő-testület ezt a hatáskörét nem ruhazza át a polgármesterre, a bizottságára, a társulására vagy a jegyzőre, vagyis azt maga gyakorolja, akkor önkormányzati hatósági ügyben elsőfokon a képviselő-testület jár el, ekkor fellebbezésnek nincs helye [Ákr. 116. § (4) bekezdés b) pontja]. A kialakult gyakorlat szerint erre a kisebb lélekszámú településeken kerül sor.

Önkormányzati hatósági ügyben a képviselő-testület jár el másodfokon, amennyiben ezt a hatáskörét átruházta a polgármesterre, a bizottságára, a társulására vagy a jegyzőre.

Amennyiben a képviselő-testület másodfokon eljáró hatóságként a fellebbezés elbírálására jogosult szerv, akkor a képviselő-testület felügyeleti szervként járhat el. A felügyeleti eljárás keretében a felügyeleti szerv jogosult hivatalból megvizsgálni az ügyben eljáró hatóság eljárását, illetve döntését, és ennek alapján megteszi a szükséges intézkedést a jogszabálysértő mulasztás felszámolására, továbbá gyakorolja a törvényben meghatározott felügyeleti jogkört [Ákr. 121. § (1) bekezdés].

Ha a hatóság döntése jogszabályt sért, a felügyeleti szerv legfeljebb egy ízben azt megváltoztatja vagy megsemmisíti. Szükség esetén a felügyeleti szerv a jogszabálysértő döntést megsemmisíti, és új eljárásra utasítja az ügyben eljárt hatóságot [Ákr. 121. § (2) bekezdés].

Ha a képviselő-testület, önkormányzati hatósági ügyben eljárási kötelezettségét elmulasztotta, akkor az eljárás lefolytatására a közigazgatási perben eljáró bíróság kötelezi. Ha a polgármester, a bizottság, a társulás vagy a jegyző mulasztja el ezen kötelezettségét, akkor a képviselő-testület mint felügyeleti szerve jogosult ez eljárás lefolytatására [Ákr. 15. § (2) bekezdés].

A képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott döntésével szemben közigazgatási pert indíthat az ügyfél [Ákr. 114. § (1) bekezdés]. Ekkor a sérelmesnek vélt önkormányzati hatósági ügyben határozatot hozó önkormányzat ellen közigazgatási per indul, amely perben az ügyben érintett fél felperesként, míg az önkormányzat alperesként vesz részt. E közigazgatási perben eljáró bíróság a per érdemében ítélettel dönt, amelynek során az érintett önkormányzati határozatot hatályon kívül helyezi, amennyiben az jogsértő, ennek hiánya esetén a keresetet elutasítja.

4.1.2. Önkormányzati ügyekben hozott képviselő-testületi határozatok

A határozatok másik csoportjába a képviselő-testület azon önkormányzati határozatai tartoznak, amelyek a helyi közügyekkel kapcsolatosan születnek. Tartalmuk alapján ezek olyan döntések, amelyek a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak, és nem igényelnek rendeleti formát. Ezen határozatokban a képviselő-testület az adott tárgykörben véleményt formál, állást foglal, felhatalmazást ad például a polgármester számára szerződés aláírására vonatkozóan.

¹ Mötv. 41. § (3)–(4) bekezdések.

² Mötv. 53. § (1) bekezdés b) pontja.

Az önkormányzati ügyekben hozott képviselő-testületi határozatok körében találkozhatunk a képviselő-testület úgynevezett ügydöntő határozataival és az úgynevezett ügyrendi kérdésekben született határozataival is, ez utóbbiak nem feltétlenül igényelnek jegyzőkönyvileg is folyamatos sorszámozást (például napirendi pontok elfogadásáról szóló döntés). „Ezek a döntések a tanácskozás folyamatosságát hivatottak elősegíteni, illetőleg biztosítani. Végrehajtásukra utólag külön nem kell visszatérni, hiszen az adott téma (kérdés, probléma) a döntés pillanatában azonnali végrehajtást nyer (idesorolhatók azok a kérések, amelyekről a képviselő-testület vita nélkül és egyszerű szótöbbséggel szokott dönteni).”³ E gyakorlat településenként eltérő lehet.

Az ügydöntő határozatoknak szükséges tartalmazniuk a végrehajtásért felelős szerv vagy személy megjelölését, továbbá a végrehajtás határidejét is, ez utóbbi feltételnek azért van jelentősége, mert a határidő lejártakor a végrehajtás eredményéről közvetlenül vagy a polgármesteren keresztül be kell számolni a képviselő-testületnek.

A határozatok sorszámozása arab számmal minden tárgyévben előlről kezdődően folyamatosan történik, zárójelben tartalmazza a képviselő-testület azon ülésének dátumát (hónap és nap megjelölésével), amelyen azokat a képviselő-testület elfogadta.

A képviselő-testületi határozatokat tartalmazó jegyzőkönyvek kormányhivatalhoz történő felterjesztését követően megkezdődik ezen közokiratok törvényességi szempontú felülvizsgálata. A törvényességi felülvizsgálat során észlelt jogsértések alapvetően két csoportba sorolhatók: szó eshet eljárásjogi és anyagi jogi jogsértésekről. Az alábbiakban mind az eljárásjogi, mind az anyagi jogsértések vonatkozásában példákkal szemléltetjük, hogy mely jogszabályok megsértésével születnek képviselő-testületi határozatok.

4.2. Eljárásjogi jogsértések

4.2.1. Az előterjesztett javaslatot elutasító döntés határozatba foglalásának elmaradása

Tényállás: A képviselő-testület a polgármester elleni fegyelmi eljárás megindítása tárgyú napirendi pontot tárgyalta. A napirend lezárásaként a testület a települési képviselők egyikének határozati javaslatáról szavazott, amely a polgármester elleni fegyelmi eljárás elrendelésére irányult. A név szerinti szavazás eredményeként a testület a fegyelmi eljárás megindítására vonatkozó előterjesztést elutasította, elmaradt azonban a döntés határozati formába történő foglalása, ugyanakkor a jegyzőkönyvben azt rögzítették, hogy „[a]z előterjesztés vonatkozásában nem történt döntéshozatal”.

Az Möt. 48. § (1) bekezdés szabályozásából következően a képviselő-testület döntéseit határozat vagy rendelet formájában hozza meg.

Az Möt. 47. § (2) bekezdés szerint a javaslat elfogadásához a jelenlévő települési képviselők több mint felének igen szavazata szükséges. Ha valamely előterjesztés nem kapja meg az elfogadásához szükséges többségi szavazatszámot, úgy az elutasítottnak minősül, vagyis ilyen esetben nemleges döntés, elutasító döntés születik. Az elutasító döntés

³ FOGARASI József – IVANCSICS Imre – KISS László (1997): *A helyi önkormányzatok kézikönyve*. Budapest, UNIO Lap- és Könyvkiadó Kft. 163.

megjelenési formája – akárcsak a támogató döntése – határozat. A Legfelsőbb Bíróság KGD2004.176 számú döntésében leszögezte, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testületének az előterjesztett javaslatot elutasító döntését is határozati formában kell meghoznia. A képviselő-testület fenti eljárása tehát sérti az Mötv.-nek a határozati javaslat elfogadásával kapcsolatos előírását.

4.2.2. Egyedi ügyben hozott döntésről a képviselő-testület rendeletet alkot a határozati forma helyett

Tényállás: Az egyes helyrajzi számú közterületi ingatlanok elnevezéséről szóló önkormányzati rendelet bevezető része utal arra, hogy az Mötv. 143. § (3) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján került sor a rendelet megalkotására.

A hivatkozott jogszabályi rendelkezés szerint felhatalmazást kap a települési, a fővárosban a fővárosi önkormányzat, hogy rendeletben állapítsa meg a közterületek elnevezésének, valamint az elnevezésük megváltoztatására irányuló kezdeményezés és a házszám-megállapítás szabályait.

Az Mötv. 143. § (3) bekezdésének rendelkezése azonban nem az egyes közterületek elnevezésére, azaz egyedi döntések meghozatalára vonatkozóan ad felhatalmazást önkormányzati rendeletalkotásra, hanem a közterületek elnevezésének szabályait illetően biztosít normatív jogi szabályozásra lehetőséget. Az egyes közterületek elnevezésére, azaz egyedi döntések meghozatalára képviselő-testületi határozat elfogadásával kerülhet sor.

Az önkormányzati rendelet jogszabály, a jogszabályok legfontosabb közös jellemzője a normatív jelleg, vagyis az, hogy kötelező erejűek és általánosan alkalmazandók, azaz nem konkrét esetre vonatkoznak.

Az önkormányzati rendeletalkotás, azaz a helyi társadalmi viszonyok normatív jogi szabályozása az önkormányzáshoz való alapjogok körébe tartozik. A rendeletalkotási hatáskör kereteit Magyarország Alaptörvénye jelöli ki. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése értelmében a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkot. A (2) bekezdés szerint feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot. Az önkormányzat tehát anyagi jogforrásként eredeti, illetve származékos jogkörben eljárva alkot rendeletet. Valamely önkormányzati rendelet vizsgálatakor elsőként arra a kérdésre kell választ keresni, hogy a képviselő-testület rendelkezik-e az adott témakörben rendeletalkotási jogosultsággal. Az előbbiek értelmében tehát az önkormányzati rendeletalkotásnak két esetköre van.

Az első csoportba a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezése tartozik. A helyi társadalmi viszony megítéléséhez a helyi önkormányzáshoz való jog gyakorlása kapcsán alapvető jelentőségű helyi érdekű közügynek az Mötv.-ben rögzített fogalmát lehet segítségül hívni. Az Mötv. 2. § (2) bekezdése értelmében a helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot. A 4. § a következőket rögzíti: „a helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak”.

A második csoportba a törvényi felhatalmazás alapján, annak végrehajtására alkotott rendeletek tartoznak.

Figyelemmel arra, hogy az Mötv. nem ad és nem is adhat kifejezett felhatalmazást végrehajtási rendelet megalkotására az egyes közterületek elnevezésével, azaz egyedi döntések meghozatalával kapcsolatban (a normatív jelleg hiánya okán), valamint, hogy e tárgykör nem tekinthető törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyoknak, ezért a vizsgált rendelet – a határozati forma hiánya miatt – törvénytértő.

4.2.3. Rendeletalkotási tárgykörben határozatot hoz a képviselő-testület

Tényállás: A képviselő-testület a költségvetés végrehajtásáról nem alkotott rendeletet, hanem arról határozatot hozott, ezzel jogalkotási kötelezettséggel összefüggő, mulasztásos törvénytértés valósult meg.

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.) értelmében a helyi önkormányzat költségvetésének végrehajtására vonatkozó zárszámadási rendelet tervezetét a jegyző készíti elő és a polgármester terjeszti a képviselő-testület elé úgy, hogy az a képviselő-testület elé terjesztését követő 30 napon belül, de legkésőbb a költségvetési évet követő ötödik hónap utolsó napjáig hatályba lépjen.

A képviselő-testület adott ülésén az önkormányzat gazdálkodásáról szóló beszámoló napirendi pontot tárgyalta, amelynek eredményeként a képviselő-testület egyhangú szavazattal a beszámoló elfogadásáról határozatot hozott.

Azzal, hogy a képviselő-testület a költségvetés végrehajtásáról nem rendeletet alkotott, hanem arról határozati formában döntött, a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, a tárgykörben a hivatkozott törvényi rendelkezést megsértve határozati formában döntött.

4.3. Anyagi jogi jogsértések

4.3.1. A képviselő-testület a saját maga által alkotott rendelete megsértésével hozott határozata

4.3.1.1. Jogszabályi felhatalmazás hiányában született képviselő-testületi határozat

Tényállás: A képviselő-testület 2013. július 24-i nyílt ülésén – első napirendi pontként – tárgyalta a díszpolgári cím adományozásáról szóló önkormányzati rendeletének (a továbbiakban: alaprendelet) módosításáról, amelynek keretében megalkotta az alaprendeletet módosító rendeletet (a továbbiakban: módosító rendelet). Az alaprendelet szerint évente 1 díszpolgári cím adományozható. A módosító rendelet az alaprendeletet akként módosította, hogy díszpolgári címben az adott településen évente legfeljebb kettő fő részesíthető. A cím kiadása nem kötelező. A módosító rendelet időbeli hatályát megállapító rendelkezése szerint a módosító rendelet 2013. augusztus 1. napján lépett hatályba. A képviselő-testület a módosító rendelet megalkotásának napján (2013. július 24.) megtartott rendkívüli zárt ülésén határozattal döntést hozott a díszpolgári cím adományozásáról. Ezt követően a 2013. július 30-án megtartott

rendkívüli zárt ülésen a képviselő-testület ismételten napirendjére tűzte a díszpolgári cím adományozásának a kérdését, aminek eredményeként határozattal újabb díszpolgári cím adományozásáról döntött.

E második döntés meghozatalakor az alaprendeletet módosító rendelet kihirdetése már megtörtént, ebből következően a jogszabály érvényessége nem vitatható. A hatálybalépésre – a módosító rendelet értelmében – azonban csak egy későbbi időpontban (2013. augusztus 1.) került sor, így a módosító rendelet azon rendelkezését, amely megemelte a díszpolgári címben részesíthető jogosultak számát – egy főről két főre – 2013. július 30-án (vagyis a második díszpolgári cím adományozásáról szóló határozat meghozatalakor) még nem lehetett alkalmazni.

A jogszabály érvényessége és hatályossága nem szinonim kategóriák. A jogalkotó elfogad és közzétesz valamely jogi normát, de az általában csak egy későbbi időpontban lép hatályba. Ez a szabály tehát érvényes, de nem hatályos. Az érvényesség a jogszabály keletkezéséhez, *születéséhez* köthető fogalom, a hatály pedig azt jelenti, hogy az adott jogi forma meghatározott időben, területen és személyi körre vonatkozóan végrehajtható, alkalmazható. A jogszabály időbeli hatálya az az időtartam, amely alatt a jogi norma alapján jogviszonyok keletkezhetnek, módosulhatnak, szűnhetnek meg.

Az előzőekkel összhangban álló rendelkezésben mondja ki a Jat. 15. § (1) bekezdése, hogy a jogszabályi rendelkezést – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a hatálybalépését követően keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint a megkezdett eljárási cselekményekre kell alkalmazni. A módosító rendelet e fő szabálytól eltérő szabályt nem tartalmazott, így a rendelkezései kizárólag a hatálybalépését követő időponttól voltak alkalmazhatók, illetve a megkezdett eljárási cselekményekre lehetnek volna alkalmazhatók.

A 2013. július 30-án – az újabb díszpolgári cím adományozásakor – még az alaprendelet adott rendelkezése volt hatályban, vagyis kizárólag ennek a rendelkezésnek az alkalmazására volt jogszerű lehetősége a képviselő-testületnek. Eszerint pedig ebben az időpontban joghatályosan csak egy díszpolgári cím adományozására volt mód, vagyis az utóbbi díszpolgári cím adományozásáról szóló képviselő-testületi határozat jogszabálysértő.

4.3.1.2. Pályázati kiírás mellőzésével született képviselő-testületi határozat ingatlan hasznosításáról

Tényállás: A képviselő-testület törvényességi vizsgálat alá vont határozatával az önkormányzat tulajdonát képező ingatlan határozott idejű bérbeadásáról döntött. A határozathozattal a testület tulajdonosi jogkörében eljárva rendelkezett az önkormányzati tulajdonú lakás bérbeadásáról. Az önkormányzati tulajdonú vagyontárgyak elidegenítését, bérbe vagy használatba adását az önkormányzat vagyonáról szóló rendelete értékbecslés alapján történő pályáztatáshoz, illetve versenyeztetési eljáráshoz köti. Az önkormányzati rendeleti szabályozás szerint a 25 millió Ft értéket meghaladó elidegenítés vagy más módon történő hasznosítás nyilvános pályázat és versenytárgyalás útján, a 25 millió Ft alatti elidegenítés vagy más módon történő hasznosítás nyilvános pályázat útján történhet. A település jegyzőjének a polgármesterrel egyeztetett tájékoztatása szerint az ingatlan bérbeadását megelőzően nem készült értékbecslés, és nem került sor pályázati kiírásra sem. A szóban forgó

ingatlan esetében a bérbeadást az önkormányzat vagyónáról szóló rendelet alapján pályázati kiírásnak kellett volna megelőznie.

Az önkormányzati rendeleti szabályozás a pályázati kiírás mellőzését semmilyen körülményre tekintettel nem teszi lehetővé, a kötelező előírás alóli kivételeket nem fogalmaz meg.

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényben⁴ (a továbbiakban: Ptk.) foglaltak értelmében semmis az a szerződés, amely jogszabályba ütközik, vagy amelyet jogszabály megkerülésével kötöttek, kivéve, ha ahhoz a jogszabály más jogkövetkezményt fűz. Jogszabálynak minősül az önkormányzat rendelete is, így az önkormányzati rendeletbe ütközés is megalapozza a semmisséget.

A fenti megállapítást tette a Legfelsőbb Bíróság a BH2011.220 számú ügyben, amelyben olyan csereszerződés semmisségét állapította meg, amelyet az önkormányzati rendeletben előírt versenyztetésre vonatkozó szabályok mellőzésével kötöttek meg.

4.3.2. A helyi önkormányzat működését meghatározó törvényt sértő képviselő-testületi határozatok

4.3.2.1. Az alpolgármester határozott időre történő megválasztását eredményező képviselő-testületi határozat

Tényállás: A törvényességi felülvizsgálat során megállapították, hogy a vizsgált képviselő-testületi határozatnak az alpolgármester 9 hónapos határozott időtartamra történő megválasztásával kapcsolatos előírása törvényt sértő.

Az Mötv. 74. § (1) bekezdése értelmében a képviselő-testület a polgármester javaslatára, titkos szavazással, minősített többséggel a polgármester helyettesítésére, munkájának segítésére egy vagy több alpolgármestert választhat. A képviselő-testület legalább egy alpolgármestert saját tagjai közül választ meg.

Annak az alpolgármesternek a jogállására, akit nem a képviselő-testület tagjai közül választottak (külsős), három eltérő és egyúttal korlátozó rendelkezés kivételével – nem tagja a képviselő-testületnek; a polgármestert a képviselő-testület elnökeként nem helyettesítheti, „csak” tanácskozási joga van – ugyanazokat a szabályokat rendeli alkalmazni, mint a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármesterre. „A nem a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármester jogállására egyebekben a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármesterre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni” [Mötv. 75. § (2) bekezdés].

Az Mötv. 76. §-a szabályozza az alpolgármesteri tisztség megszűnését, ami alapján az alpolgármester (akár képviselő, akár külsős) megbízatása *ipso iure* az adott önkormányzati ciklus időtartamára szól, és a megválasztással veszi kezdetét.

A képviselő-testület nem kapott felhatalmazást arra, hogy az alpolgármester megválasztásának aktusát magában foglaló jogosultságon kívül a megbízatás időtartamát – akár csak eltérően is – meghatározhassa a törvényi előírásokhoz képest.

Az alpolgármester a megválasztását követően, a polgármester irányításával látja el feladatait, a polgármester munkájának segítése a fő feladata. E munka bizalmi jellegének

⁴ Ptk. 6:95. §-a.

az elismerése teremtette meg annak a jogszabályi változtatásnak az alapját 2010-ben, amely szerint – amennyiben indokolt – a polgármester javaslatot tehet a képviselő-testületnek az alpolgármesteri megbízás visszavonására („visszahívás”). „Az alpolgármester e tisztsége megszűnik, [...] ha a képviselő-testület a polgármester javaslatára, titkos szavazással, minősített többséggel megbízását visszavonja.”

A képviselő-testület tehát bármikor⁵ visszavonhatja az alpolgármester megbízását, minderre azonban utólagosan, a polgármester javaslata alapján, titkos szavazással, minősített többséggel kerülhet sor, az önkormányzati ciklus időtartamán belül. Például azért, mert a polgármester munkáját nem kell már segíteni (a kitűzött feladatot megvalósították 9 hónap elteltével), vagy például már nem tudnak együttműködni stb.

A szabályozás időbeli határozatlanságot is magában hordoz, hiszen az esetek többségében nem lehet pontosan előre látni, mikor következik be az a helyzet, ami miatt indokolt a polgármesteri javaslat előterjesztése. Efelől nem hozhat más szerv vagy személy „döntést”, csak a polgármester, az ő jogköre ennek a szituációnak a megítélése és a javaslat képviselő-testület elé terjesztése.

A vizsgált képviselő-testületi határozat hivatkozott szövegrésze abból az okból is törvénytörtő, hogy a képviselő-testület az időtartam előre történő meghatározásával („9 hónapos határozott időtartamra”) a polgármester számára az Mötv.-ben biztosított önálló javaslattételi jogkört is elvonta.

4.3.2.2. Az alpolgármester összeférhetlenségét eredményező képviselő-testületi határozat

Tényállás: Az Mötv. 74. § (1) bekezdésében foglaltak alapján a képviselő-testület a polgármester javaslatára, titkos szavazással, minősített többséggel a polgármester helyettesítésére, munkájának segítésére egy alpolgármestert választ, több alpolgármestert választhat. A képviselő-testület legalább egy alpolgármestert saját tagjai közül választ meg. Az alpolgármester jogai és kötelezettségei a megválasztásával keletkeznek, és a megbízása megszűnésével szűnnek meg. A vizsgált testületi ülésről készült jegyzőkönyv tanúsága szerint a képviselő-testület a fenti törvényi kötelezettségének eleget téve határozattal a megválasztott települési képviselők egyikét társadalmi megbízatású alpolgármesterré választotta. Majd a képviselő-testület az ugyanezen ülésen meghozott határozatával egyúttal a Pénzügyi és Ügyrendi Bizottság tagjává is megválasztotta és elnöki tisztségével bízta meg az alpolgármestert.

Az Mötv. 58. § (1) bekezdése értelmében a bizottság elnökének és tagjainak megbízatása a képviselő-testület által történő megválasztással jön létre, a képviselő-testület megbízatásának időtartamára. A bizottság elnökét és – az elnökkel együtt számított – tagjainak több mint a felét az önkormányzati képviselők közül kell választani. Ugyanezen jogszabályhely további – a bizottság összetételét befolyásoló, összeférhetlenségi – rendelkezése szerint nem lehet a bizottság elnöke vagy tagja a polgármester.

⁵ Természetesen ilyenkor is figyelemmel kell lennie a képviselő-testületnek az Mötv. 9. §-ában meghatározott alapelvre, amely kimondja, hogy „Az e törvényben meghatározott jogokat jóhiszeműen, a kölcsönös együttműködés elvét figyelembe véve, a társadalmi rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni.”

Az Mötv. 79. § (2) bekezdése értelmében a polgármester jogállására vonatkozó szabályokat az alpolgármesterre is megfelelően alkalmazni kell.

A polgármester jogállásával, illetve az azzal összefüggő kérdéseket alapvetően az Mötv. szabályozza, további rendelkezéseket pedig a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) VII/A. fejezete tartalmaz.

A polgármester (alpolgármester) jogállásának lényegi elemei – egyebek mellett – a tisztség létrejöttére, megszűnésére, vagy éppen a tisztséghez kapcsolódó jogokra és kötelezettségekre vonatkozó előírások. Ilyen, a polgármesteri tisztség ellátásához fűződő összeférhetlenségi szabály fogalmazódik meg az Mötv. 58. § (1) bekezdés harmadik mondatában is, amely rendelkezést az Mötv. 79. § (2) bekezdése értelmében az alpolgármesteri tisztség vonatkozásában is irányadónak kell tekinteni. Mindez azt jelenti tehát, hogy az alpolgármester sem tölthet be bizottságban elnöki tisztséget, továbbá nem lehet annak tagja sem.

A fentiekben jelzett, a bizottság személyi összetételére vonatkozó – a polgármesteri (alpolgármesteri) tisztség, valamint a bizottsági tagság, bizottsági elnöki tisztség egyidejű ellátása közötti – törvényi tilalom egyébként az Mötv. egészének szabályozási koncepciójából is következik. A törvényben ugyanis – a jogalkotó szándéka szerint – élesen elválasztották egyfelől a helyi önkormányzat képviselő-testületének egyes szerveit [az Mötv. 41. § (2) bekezdése szerint a képviselő-testület szerve a polgármester és a képviselő-testület bizottságai is], valamint a helyi önkormányzat tisztségviselőit, illetve azok rendeltetését és feladatait (hatásköreit).

A bizottságok a képviselő-testület szerveiként, annak alárendelten végzik döntés-előkészítő, javaslattevő, szervező és ellenőrzési tevékenységüket, illetve a képviselő-testület által átruházott hatáskörben döntést is hozhatnak. Az Mötv. 41. § (2) bekezdése értelmében a polgármester nem csupán elnöke és tagja a képviselő-testületnek, hanem a képviselő-testület egyik szerve is. A törvény ugyanakkor a polgármesternek a bizottságok tevékenységével összefüggésben több, önálló hatáskört is biztosít ahhoz, hogy folyamatosan figyelemmel kísérhesse munkájukat. Így például a polgármester indítványozhatja a bizottsági ülés összehívását, és felfüggesztheti a bizottság határozatának a végrehajtását is [Mötv. 61. § (1)–(2) bekezdése].

Az alpolgármesteri tisztség alapvető funkciója a polgármester helyettesítése és munkájának segítése. A zavartalan önkormányzati munka ellátása érdekében legalább egy alpolgármestert minden településen kötelező választani, jogállása pedig megegyezik a polgármester jogállásával abban a tekintetben, hogy jogai és kötelezettségei a megválasztásával keletkeznek, és a megbízás megszűnésével szűnnek meg.

Összegezve az előbbieket: amennyiben a polgármestert helyettesíteni jogosult tisztségviselő (alpolgármester) egyúttal bizottsági tag is lehetne, a képviselő-testület önkormányzati feladatellátásban részt vevő egyes szervei (a polgármester és a bizottságok), illetve azok funkciói, hatáskörei – a jogalkotói törekvéssel ellentétesen – keverednének egymással. Erre tekintettel megállapítható, hogy a képviselő-testület szóban forgó határozata összeférhetlenséget eredményez, és sérti az Mötv. 58. § (1) bekezdésében, valamint a 79. § (2) bekezdésében foglaltakat.

4.3.3. Egyéb központi jogszabályt sértő képviselő-testületi határozatok

4.3.3.1. Az önkormányzat képviselő-testületének jogszabályi felhatalmazás hiányában hozott határozata

Tényállás: A képviselő-testület zárt ülésen a polgármesteri hivatalnál dolgozó fegyelmi ügyében vizsgálóbiztos kijelölése tárgyú napirendi pontot tárgyalta, aminek eredményeként a képviselő-testület arról határozott, hogy az érintett hivatali dolgozó fegyelmi ügyében a település jegyzőjét nevezi ki vizsgálóbiztosnak. A napirendi ponthoz készült előterjesztés alapján megállapítható, hogy az érintett a polgármesteri hivatal köztisztviselője. Az Möt. 81. § (3) bekezdés b) pontja alapján – összhangban a Kttv. 227. § (1) bekezdésében foglaltakkal – a képviselő-testület hivatalának köztisztviselői tekintetében a munkáltatói jogokat a jegyző gyakorolja.

A Kttv. – amely törvény hatálya kiterjed a helyi önkormányzat képviselő-testületének hivatala köztisztviselőjének jogviszonyára is – 156. § (1) bekezdése értelmében, figyelemmel a 226. § (1) bekezdésben foglaltakra, fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúja esetén a munkáltatói jogkör gyakorlója köteles a köztisztviselővel szemben a fegyelmi eljárást megindítani. A közszolgálati tisztviselőkkal szembeni fegyelmi eljárásról szóló 31/2012. (III. 7.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) – amelynek hatálya a Kttv. 1. §-án keresztül kiterjed a közszolgálati jogviszonyban álló köztisztviselőkre is – 4. § (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy a fegyelmi eljárás első szakasza a vizsgálat, amelynek lefolytatására a munkáltatói jogkör gyakorlója az eljárás megindításától számított 3 munkanapon belül írásban vizsgálóbiztos jelöl ki az államigazgatási szervnek a fegyelmi eljárás alá vontnál magasabb besorolású, ennek hiányában vezetői munkakört betöltő kormánytisztviselői közül. E jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben a 13. § (2) bekezdésben foglalt szabály rögzíti, hogy a 4. § (1) bekezdését azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy ha az ott meghatározottak szerint nincs olyan köztisztviselő, akit ki lehetne jelölni vizsgálóbiztosnak, akkor az önkormányzati képviselő-testület hivatalában a munkáltatói jogkör gyakorlója képviselő-testületi tagot is felkérhet.

A fegyelmi vizsgálat lefolytatására tehát a polgármesteri hivatalban dolgozó köztisztviselők tekintetében munkáltatói jogkört gyakorló jegyző írásbeli kijelölése alapján a vizsgálóbiztos jogosult, aki nem lehet más, mint a képviselő-testület hivatalában dolgozó, a fegyelmi eljárás alá vontnál magasabb besorolású köztisztviselő. [Kivéve, ha vele szemben a 6. § (5) bekezdés b)–d) pontjaiban meghatározott kizáró ok áll fenn, vagyis a köztisztviselő hozzátartozója, vagy akit a fegyelmi vizsgálat során mint tanút vagy szakértőt meghallgattak, illetve meghallgatása szükséges, továbbá akitől az ügy elfogulatlan elbírálása nem várható el, illetve, ha nincs olyan köztisztviselő, akit ki lehetne jelölni, akkor önkormányzati képviselő-testületi tag. Mindkét esetben a fegyelmi eljárás alá vont köztisztviselő tekintetében munkáltatói jogkört gyakorló jegyző jelöli ki a vizsgálóbiztos, tehát jegyzői hatáskörben születik döntés. Ebből következően a munkáltatói jogkört gyakorló jegyző nem jelölheti ki saját magát vizsgálóbiztosnak, így a jegyző – erre irányuló jogszabályi rendelkezés hiányában – nem jogosult fegyelmi vizsgálat lefolytatására vizsgálóbiztosként, figyelemmel arra is, hogy a fegyelmi ügy érdemét eldöntő fegyelmi tanács elnöke is a jegyző mint a munkáltatói jogkör gyakorlója (kivéve, ha vele szemben kizáró ok áll fenn)].

A képviselő-testületek önkormányzati döntések meghozatalára jogosultak. E körbe nem tartozik bele a jegyző munkáltatói jogkörével összefüggésben fegyelmi eljárás lefolytatására irányulóan vizsgálóbiztos kijelölésére vonatkozó döntés meghozatala, erre ugyanis az Möt.v.-n keresztül a Kr. 4. § (1) bekezdése alapján a képviselő-testület hivatalának köztisztviselője tekintetében munkáltatói jogkört gyakorló jegyző jogosult. A képviselő-testület nem munkáltató a képviselő-testület hivatalának köztisztviselője tekintetében, erre tekintettel vizsgálóbiztos kijelölésére sincs jogszabályi felhatalmazása.

A központi jogi szabályozás alapján az önkormányzat képviselő-testülete jogszabályi felhatalmazás hiányában nem jelölhet ki vizsgálóbiztost a képviselő-testület hivatalának köztisztviselőjével szembeni fegyelemi eljárás lefolytatására, erre a polgármesteri hivatalt vezető jegyző jogosult, a képviselő-testület fenti döntésével elvonta a jegyző jogkörét.

4.3.3.2. Önkormányzati törzsvagyonba tartozó, iskolai osztályok elhelyezésére szolgáló ingatlan társasházi tulajdonba adásáról szóló képviselő-testületi határozat

Tényállás: A törvényességi vizsgálat alá vont határozattal a képviselő-testület tulajdonosi hozzájárulását adta az érintett ingatlan társasházi alapító okiratának elkészítéséhez. A napirendhez készült előterjesztésben foglaltak szerint az adott ingatlan a települési általános iskola hét alsó tagozatos osztályának elhelyezésére szolgál.

Az Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdésében kimondja, hogy a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja. Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésben foglaltak értelmében az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. Az Nvtv. szerint a nemzeti vagyon – amelybe beletartozik az önkormányzati vagyon is – alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása. Az Nvtv. megadja a közfeladat fogalmának definícióját, amely szerint közfeladat jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat, amit az arra kötelezett közérdekből, jogszabályban meghatározott követelményeknek és feltételeknek megfelelően végez, ideértve a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását, továbbá az állam nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségeiből adódó közérdekű feladatokat, valamint e feladatok ellátásához szükséges infrastruktúra biztosítását is.

Az Nvtv. azt is leszögezi, hogy a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon külön része a törzsvagyon, amely közvetlenül a kötelező önkormányzati feladatkör ellátását vagy hatáskör gyakorlását szolgálja. Ebből következően az önkormányzati törzsvagyon célhoz kötött, amennyiben annak elsődleges rendeltetése az önkormányzati feladatok és hatáskörök gyakorlásának biztosítása, vagyis a közérdek szolgálata. A célhoz kötöttség, illetve a közfeladatok ellátásának biztosítása szükségessé teszi, hogy a törzsvagyon más tulajdoni formákhoz képest fokozott védelmet kapjon. Az önkormányzati törzsvagyon fokozott védelme az adott vagyontárgy forgalmi korlátozásának kiterjedésére alapozottan is megvalósul. Ebből a szempontból a törzsvagyon körbe forgalomképtelen, illetve korlátozottan forgalomképes vagyontárgyak tartoznak.

Az Nvtv. szabályozása értelmében korlátozottan forgalomképes az a vagyontárgy, amelyet törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete ilyen vagyonelemként állapít meg. A vizsgálat alá vont határozatot hozó önkormányzat vagyonrendelete sorolja fel az önkor-

mányzat korlátozottan forgalomképes vagyontárgyainak jegyzékét. A döntéssel érintett ingatlant korlátozottan forgalomképes törzsvagyonként tüntetik fel.

A társasháztulajdon sajátosan osztott közös tulajdoni forma. A társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: Thtv.) kimondja, hogy társasháztulajdon jön létre, ha az épületingatlanon az alapító okiratban meghatározott, műszakilag megosztott, legalább két önálló lakás vagy nem lakás céljára szolgáló helyiség, illetőleg legalább egy önálló lakás és egy nem lakás céljára szolgáló helyiség a tulajdonostársak külön tulajdonába kerül. A Ptk. alapján⁶ a társasháztulajdonra a közös tulajdon szabályait a külön jogszabályban meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni. A Ptk. *értelmében a társasháztulajdon a külön és közös tulajdon kettősségével jellemezhető sajátos közös tulajdoni forma, a közös tulajdon a tulajdonjog megosztottságát jelenti.*

A Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság korábbi ítéletében leszögezte, hogy „[...] figyelemmel a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 149. § (1) bekezdésére, mely szerint a társasházi tulajdon a közös tulajdon egy speciális formája, az önkormányzati törzsvagyon azonban az önkormányzat kizárólagos tulajdonát kell hogy képezze, fogalmilag kizárt, hogy az önkormányzati törzsvagyonba tartozó akár forgalomképtelen, akár korlátozottan forgalomképes vagyontárgyak társasházi tulajdonba kerüljenek anélkül, hogy a törzsvagyonból kivonásra kerülnének”.

Az önkormányzati törzsvagyon hasznosításának módja funkciójából fakadóan determinált. *Önmagában a törzsvagyonba való tartozás ténye, az idetartozó vagyontárgyak célhoz kötöttsége akadályát képezi annak, hogy ezen vagyontárgyakra nézve társasházi tulajdon jöhessen létre.* Az önkormányzati törzsvagyon kizárólag önkormányzati tulajdonban állhat, társasházi tulajdonba nem kerülhet. Ebben az esetben ugyanis a törzsvagyonra vonatkozó törvényi garanciák – amelyek az önkormányzatot mint tulajdonost korlátozzák rendelkezési joga gyakorlásában – már nem érvényesülnek, a továbbiakban már az önkormányzat szabad elhatározásán múlna, hogy ezen vagyonnal milyen feltételek mellett rendelkezik.

⁶ Ptk. 5:85. § (5) bekezdés.

5. A helyi önkormányzat rendeletalkotása, a rendeletek felülvizsgálata során észlelt tipikus jogsértések

E fejezetben áttekintjük, hogy az Alaptörvény, az Mötvt., az Abtv. és a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) szabályrendszerével a törvényalkotó hogyan szabályozta a partikuláris (helyi) jogalkotás helyét a jogforrási rendszerben, az önkormányzati rendeletalkotás folyamatát és alkotmánybírósági, bírósági felülvizsgálatát. Továbbá ismertetjük a tipikus hibákat a helyi rendeletalkotásban.

5.1. A helyi önkormányzat rendelete a jogforrási hierarchiában

5.1.1. Felhatalmazás önkormányzati rendeletalkotásra (felhatalmazás terjedelme)

A norma általános tartalma szerint magatartásszabály.

A társadalmi normák olyan magatartás-előírások, amelyek a lehetséges magatartások közül előírják a közösség által helyesnek és a követendőnek tartott viselkedést, és ennek kikényszerítésére az előírás be nem tartása esetére hátrányos következményt helyeznek kilátásba, és azt általában alkalmazzák is. A társadalmi normák egyidősek az emberi társadalommal – társadalmi normák nélkül nincs emberi társadalom. A társadalmi norma már megjelent az ősközösségekben a hordák tagjainak együttélési szabályaiként, majd az ókori társadalmaktól kezdve napjainkig része életünknek. A társadalmi norma rendszerének fejlettsége tükrözi az adott társadalmi berendezkedés fejlettségét is.

A társadalmi normák legfontosabb sajátosságai:

- magatartásmintát, „kellés” jellegű magatartás-előírást tartalmaznak (befolyásolják az emberek viselkedését);
- érvényesség, kötelező erő (társadalom tagjainak meghatározott körére érvényes, kötelező);
- tartós időbeli érvényesség (nem egyszeri magatartásokra vonatkoznak);
- általánosság (társadalom tagjainak meghatározott körére vonatkozó általános érvényesség);
- formai eleme a szankció (hátrányos következmény előírása);
- kényszer, hátrány elszenvetésével való fenyegetettség;
- hipotetikus szerkezet („ha-akkor” felépítés: a norma tartalmát képező két előírás összekapcsolása);
- normatív elvárást fejeznek ki (jövőre irányuló beállítódás, elvárás);
- realitásra törekvés (társadalom tagjainak meghatározott köre az esetek többségében ténylegesen betartja vagy szankcionálja);

- kölcsönösség (a feleket kölcsönösen jogok illetik és kötelezettségek terhelik);
- értékelést, valamilyen értéket fejeznek ki (a több lehetséges magatartás közül a követendő kiválasztása valamilyen érték alapján).

A társadalmi norma a „magatartásminta adásával” lehetővé teszi mások magatartásának az értékelését és az előrejelzését is. Ezáltal kiszámíthatóvá válik, hogy egy adott szituációban mások – nagy valószínűséggel – milyen magatartást fognak tanúsítani. Vagyis a magatartásminta nyújtásával közreműködnek a konfliktusok rendezésében. Az csak úgy lehetséges, ha a társadalmi norma

- a magatartást megfogalmazza, leírja;
- normatív módon minősíti (tilossá, kötelezővé vagy megengedetté nyilvánít);
- a normasértés következményeit meghatározza (szankció).

A társadalmi norma egyik fajtája a jog (jogszabály). A jog olyan magatartási szabályok és azokhoz kapcsolódó egyéb magatartás-előírások (elvek, célmeghatározások) összessége, amelyek

- keletkezése állami szervekhez kötődik;
- az előzőkből következően az adott társadalomban általánosan kötelezők, vagyis azokat általános érvényesség jellemzi;
- érvényesülését az állami szervek végső soron (állami) kényszerrel ténylegesen biztosítják.

„Az Alaptörvény T) cikke⁷ alapján az önkormányzati rendelet jogszabály, amely a jogforrási hierarchiában a legalsó szinten, az egyéb jogszabályok (törvények, országos szintű rendeletek) alatt helyezkedik el. Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.”⁸

Az önkormányzati rendeletalkotásra vonatkozó felhatalmazás – mint az a fenti idézetből is kitűnik – az Alaptörvényből ered, és az Alaptörvény „A helyi önkormányzatok” fejezetének rendelkezései határozzák meg alapvetően az önkormányzati rendeletalkotási felhatalmazás terjedelmét. Az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése alapján Magyarországon helyi önkormányzatok működnek a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében. Mint a közügyek intézésének, mind a közhatalom gyakorlásának egyik eszköze a jogalkotás. Ezért rendelkezik úgy az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontja, hogy a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkot. A „törvény keretei között” meghatározás behatárolja a helyi önkormányzatok jogalkotásának terjedelmét. Helyi önkormányzat ágazati törvény keretei között csak olyan tárgykörben és olyan keretek között alkothat rendeletet, amelynek szabályozására felhatalmazást kapott (származékos – végrehajtási jellegű – jogalkotás). A származékos jogalkotás

⁷ „(2) 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.”

⁸ GYERGYÁK Ferenc (2016b): Önkormányzati rendeletek törvényességi felügyelete 2012–2014. *Új Magyar Közigazgatás*, 9. évf. 1. sz. 49.

mellett létezik az eredeti jogalkotási hatáskörben történő helyi szabályozás, amikor a helyi önkormányzat az Alaptörvényben meghatározott feladatkörében eljárva, külön felhatalmazás nélkül, törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére alkot önkormányzati rendeletet helyi közügyben és nem ágazati törvény helyi végrehajtási szabályainak megállapítására.

A felhatalmazás terjedelmét határozza meg az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése is, amikor úgy rendelkezik, hogy az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. Mivel az önkormányzati rendelet a jogszabályi hierarchia legalsó szintjén helyezkedik el, ez azt jelenti, hogy „önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal és az adott önkormányzat képviselő-testülete által alkotott más önkormányzati rendelettel sem. Vagyis a más jogszabállyal való ellentét tilalma vertikálisan, a jogforrási hierarchia alapján is, és az adott önkormányzat illetékességi területén horizontálisan, az azonos szintű jogszabályok közötti kollízió tilalmán keresztül is érvényesül.”⁹

Az Möt. szintén tartalmaz az önkormányzati rendelet vonatkozásában kógens rendelkezéseket: a rendeletalkotás a képviselő-testület (közgyűlés) át nem ruházható hatásköre, a rendeletalkotáshoz minősített többség szükséges, az önkormányzati rendelet aláírására, kihirdetésére, közzétételére és helyesbítésére vonatkozó szabályok.

A helyi önkormányzat képviselő-testületének – az Möt. 43. § (3) bekezdésének rendelkezése alapján önkormányzati rendeletként megalkotott – szervezeti és működési szabályzata (a továbbiakban: SZMSZ) – jelentőségénél és a képviselő-testület és szervei működése szempontjából meghatározó szerepénél fogva – a helyi önkormányzat „alaptörvényének” minősül.¹⁰ Ezért is rendelkezik úgy az Möt. 43. § (3) bekezdése, hogy a képviselő-testület az alakuló vagy az azt követő ülésén az Möt. szabályai szerint megalkotja vagy felülvizsgálja az SZMSZ-ét.

Az önkormányzati rendeletek előkészítésének és megalkotásának szabályait az Möt. és az SZMSZ tartalmazza, de figyelemmel kell lenni a Jat. és a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: IRMr.) rendelkezéseire is.

A Jat. 2. § (1)–(3) bekezdéseinek és 3. §-ának rendelkezései alapján

- az önkormányzati rendeletnek a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie;
- az önkormányzati rendelet a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé;
- az önkormányzati rendelet hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre;
- az önkormányzati rendeletben nem ismételhető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel az önkormányzat rendelete az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.

⁹ GYERGYÁK 2016b, 49.

¹⁰ GYERGYÁK Ferenc (2012): *Az önkormányzati törvény a gyakorlatban. Tanácsok, módszerek, alkalmazási technikák a törvény végrehajtásához.* Pécs, Közigazgatás-Módszertani Bt. 85.

A helyi önkormányzat képviselő-testületének a „szervezeti és működési szabályzatról szóló önkormányzati rendeletben kell szabályoznia a rendeletalkotási eljárásának szabályait, annak mindhárom szakaszára kiterjedően:

- a) a rendelettervezet elkészítésére vonatkozó szabályok:
 - aa) célmeghatározás;
 - ab) a rendelettervezet elkészítésére kötelezett személy, szervezet meghatározása;
 - ac) a hatásvizsgálat, az előzetes szükségességi vizsgálat elkészítésének szabályai;
 - ad) ki kezdeményezhetnek jogalkotási eljárást;
 - ae) a rendelettervezet egy vagy több fordulóban történő tárgyalás szabályozása [pl. egyszerűbb rendeletek egy fordulóban (rendelettervezet), bonyolultabb vagy egyes fajsúlyosabb rendeletek két fordulóban (konceptió, rendelettervezet) történő tárgyalása];
 - af) véleményezési, egyeztetési eljárás;
 - ag) bizottsági tárgyalási rend;
 - ah) a képviselő-testületi előterjesztésre vonatkozó szabályok;
- b) a rendeletalkotáshoz vonatkozó szabályok:
 - ba) rendelettervezet tárgyalásának rendje;
 - bb) a rendelettervezet elfogadásának szabályai;
 - bc) az önkormányzati rendelet megjelölésének szabályai;
 - bd) kihirdetés módjának meghatározása [önkormányzat hivatalos lapja (közlönye), ennek hiányában a helyben szokásos mód meghatározása];
 - be) kihirdetés idejére vonatkozó szabályok (pl. elfogadást követő 8 napon belül);
 - bf) a kihirdetésen túl a közzétételre vonatkozó további szabályok;
- c) a rendelet hatályosulásának vizsgálatára vonatkozó szabályok:
 - ca) az önkormányzati rendeletek nyilvántartásának módja;
 - cb) hatályosulás vizsgálatának módja (mennyi időn belül, milyen formában);
 - cc) utólagos hatásvizsgálat;
 - cd) deregulációs eljárás.¹¹

Az Möt.-n kívül számos más ágazati törvény is utal az önkormányzati rendeletalkotás lehetőségére, egyes esetekben kötelező jelleggel írja elő az adott élethelyzet, jogviszony önkormányzati rendelettel történő szabályozását, más esetekben pedig lehetőségként határozza meg. Ez utóbbi esetben csak akkor kell a helyi önkormányzat képviselő-testületének önkormányzati rendeletet alkotnia, ha az önkormányzat közigazgatási területén van a helyi jogalkotásra felhatalmazó törvényben meghatározott élethelyzet, jogviszony. Itt azonban fel kell hívnunk a figyelmet, hogy az Alkotmánybíróság a 22/1990. (X. 16.) AB határozatában elvi élel megállapította, a jogalkotó „jogszabályalkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha azt észleli, hogy a hatás- és feladatkörébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merül fel”. Ez vonatkozik a helyi önkormányzat képviselő-testületére is mint jogalkotó szervre.

Az önkormányzati rendelet alkotásakor a helyi önkormányzat képviselő-testülete csak abban a kérdéskörben és csak olyan keretek között szabályozhat, amelyet a felhatalmazó törvény meghatároz, a felhatalmazás kereteit nem lépheti túl.

¹¹ GYERGYÁK 2012, 99–100.

Az önkormányzati rendeletek közül meghatározó dominanciával bírnak a származékos jogalkotási hatáskörben megalkotott helyi rendeletek, amelyek törvény végrehajtása céljából a helyi sajátosságoknak megfelelő részletes szabályokat állapítják meg.

5.1.2. A helyi önkormányzat rendeletével szemben támasztott főbb követelmények

Az önkormányzati autonómia tartalmazza – az 5.1.1. pontban kifejtett keretek között – a normatív szabályozás, a jogalkotás lehetőségét is. Az önkormányzati rendelettel szemben ugyanazok az elvárások fogalmazódnak meg, mint minden más jogszabállyal szemben:

A jogi szabályozásnak:

- általánosnak,
- közzétettnek,
- jövőbeni cselekvésre irányulóknak,
- világosnak,
- ellentmondásmentesnek,
- leghatékonyabb követelőnek,
- bizonyos állandósággal rendelkezőnek és végezetül
- a kinyilvánított szabály és a hivatalos cselekvés közt egyezést mutatónak kell lennie.¹²

A Jat. tartalmazza a jogalkotás – így az önkormányzati rendeletalkotás – alapvető követelményeit:

- az önkormányzati rendeletnek a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie;
- az önkormányzati rendelet a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé;
- az önkormányzati rendelet hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre;
- az önkormányzati rendelet megalkotásakor biztosítani kell, hogy az önkormányzati rendelet
 - megfeleljen az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek,
 - illeszkedjen a jogrendszer egységébe,
 - megfeleljen a nemzetközi jogból és az európai uniói jogból eredő kötelezettségeknek és
 - megfeleljen a jogalkotás szakmai követelményeinek.
- az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban az önkormányzati rendeletben kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. Az önkor-

¹² VISEGRÁDY Antal (1996): *Jogi alaptan*. Pécs, Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 10.

mányzati rendeletben nem ismételtető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel az önkormányzati rendelet az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.

Az IRMr. tartalmazza a jogszabály tervezetének – így az önkormányzati rendelet tervezetének is – a megszerkesztésére és a megszövegezésére vonatkozó követelményeket. Így többek közt:

- az önkormányzati rendelet formai tagolásának lehetőségeit és módját;
- az önkormányzati rendelet logikai tagolását;
- az önkormányzati rendelet tervezetét a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan, közérthetően és ellentmondásmentesen kell megszövegezni;
- az önkormányzati rendelet normatív tartalmú rendelkezéseit a jogszabály szakaszai és mellékletei tartalmazzák;
- az önkormányzati rendelet tervezetében a normatív tartalmat jelen idejű kijelentő mondattal, egyes szám harmadik személyű megfogalmazás alkalmazásával kell kifejezni;
- ha az önkormányzati rendelet tervezetének a szövegében ismétlődően valamely kifejezés, szókapcsolat, szövegrész fordul elő, az ismétlődő elem helyett rövid megjelölést lehet alkalmazni;
- ha egy jogszabályon és a végrehajtására kiadott önkormányzati rendeleten belül ugyanazt a fogalmat vagy rendelkezést többféleképpen is ki lehet fejezni, a fogalom vagy rendelkezés valamennyi előfordulása esetében ugyanazt a megfogalmazást kell alkalmazni stb.

Ágazati törvény egyes önkormányzati rendeletekre további tartalmi követelményeket állapíthat meg.

5.2. Az önkormányzati rendeletalkotás folyamata

5.2.1. Az önkormányzati rendeletalkotás elhatárolása

Az önkormányzati rendeletalkotás nem szakítható ki az összefüggések rendszeréből: a közigazgatás rendszerében meghatározó hazánk jogállami struktúrája és a helyi önkormányzati rendszer helye. Az önkormányzati rendeletalkotás szorosan össze van kötve a központi és a helyi hatalom közötti munkamegosztással.

A fentiekből következően nem mindegy, milyen módon, milyen szakmai megfontolásokat alapul véve indul egy-egy társadalmi viszony jogi szabályozása. Hatással van az előkészítésre az is, hogy a helyi jogalkotásra eredeti vagy származékos (végrehajtási) jogalkotás keretében kerül-e sor. A származékos jogalkotás esetén a kötelezően megalkotandó önkormányzati rendelet megalkotására vonatkozó törvényi felhatalmazás megismerhetősége (a törvénynek a Magyar Közlönyben történő kihirdetése) és a jogalkotási határidő közötti esetleges rövid időtartam okozta időzavar igen sokszor behatárolja az önkormányzati rendeletalkotást előkészítő tevékenység során alkalmazható lehetőségeket és módszereket.

Származékos jogalkotás esetén a helyi önkormányzat képviselő-testületét csak a törvény felhatalmazása alapján, a törvények keretei között illeti meg a szabályozás joga. Az Alkotmánybíróság az 56/1991. (XI. 8.) AB határozatában rámutatott: a jogalkotásra adott felhatalmazás önmagában nem keletkeztet szabályozási kötelezettséget a jogalkotó számára. A jogalkotói hatáskör gyakorlására adott jogszabályi felhatalmazás azonban határidő megállapításának hiányában is jogalkotási kötelezettséggé válik akkor, ha a jogalkotói hatáskör gyakorlásának hiánya miatt alkotmányellenes helyzet keletkezik. A fentiekből következően az önkormányzati rendeletalkotás elhatározása alapvetően törvények által determinált, és a helyi önkormányzat képviselő-testületének felelőssége, hogy

- a törvény által kötelező önkormányzati rendeleteket megalkossa (a helyi önkormányzat szabályozási autonómiája nem terjed addig, hogy ezekben az esetekben a rendeletalkotási törvényi kötelezettséget mellőzze), illetve
- jogalkotási lehetőség esetén kellően mérlegelve a helyi társadalmi viszonyokat és sajátosságokat kellő időben és tartalommal alkossa meg az önkormányzati rendeletet.

Nagy hangsúlyt kell helyezni arra, hogy az önkormányzati rendeletalkotásra irányuló helyi jogalkotói szándék mögött valóban reális társadalmi szükséglet, kiérlelt jogpolitikai célkitűzés álljon, és ne „ötletszerű” jogalkotásra kerüljön sor.

5.2.2. Az önkormányzati rendeletalkotás kezdeményezése

Az önkormányzati rendeletalkotásra irányuló kezdeményezés a leggyakrabban:

- törvényből,
- képviselő-testületi (képviseelői) indítványból vagy
- jogalkalmazói kezdeményezésből származik.

Törvényben adott felhatalmazás utasításformát is ölthet, amelytől nem térhet el a képviselő-testület.¹³ Előfordulhat azonban az is, hogy a felhatalmazás csupán az önkormányzati helyi rendeletalkotás lehetőségét nyitja meg.¹⁴

A helyi testületi (képviseelői) kezdeményezés konkrét alanyait, címzettjeit az SZMSZ-ben részletezik. „Eszerint – a leggyakrabban – a helyi rendelet alkotását kezdeményezhetik:

- a települési képviselők
- az önkormányzati bizottságok
- a polgármester, a jegyző
- a település társadalmi, szervezeti, érdekképviseleti és más civil szervezetek
- a részönkormányzatok és a

¹³ Például a településképvédelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény rendelkezése alapján a települési önkormányzatnak a településképi követelmények meghatározásáról, a településképvédelmi önkormányzati támogatási és ösztönző rendszer alkalmazásáról és az önkormányzati településképvédelmi eszközök szabályozásáról önkormányzati rendeletet – úgynevezett településképi rendeletet – kell alkotnia, amely jogalkotási kötelezettségnek a képviselő-testület köteles eleget tenni.

¹⁴ Ezt teszi például a környezetvédelméről szóló 1995. évi LIII. törvény a „Környezetvédelmi Alap” létrehozására való utalásával.

- kisebbségi önkormányzatok testületei.”¹⁵

Azok a központi államigazgatási szervek is kezdeményezhetik továbbá az önkormányzati rendeletalkotást, amelyeknek az MötV. értelmében a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos feladatai és hatáskörei vannak.

A helyi lakosság ugyancsak indítványozója lehet egy-egy önkormányzati rendeletnek. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy ez a gyakorlatban csak kivételesen fordul elő.

Fontos felhívunk a figyelmet arra, hogy a kezdeményezés annyiban több a javaslatnál, hogy a kezdeményezést meg kell tárgyalnia a képviselő-testületnek; elfogadni persze nem kötelező.

5.2.3. Az önkormányzati rendelet tervezetének elkészítésére kötelezett szervezet

A rendelettervezet elkészítését meg kell előznie az előkészítő (abban közreműködő) szervezet meghatározásának:

- Ki legyen az előkészítő személy (kodifikátor) vagy az előkészítő szervezet (kodifikációs munkacsoport) irányítója (ki lesz a rendelettervezet elkészítéséért személyesen felelős)?
- Kik vegyenek részt a rendelet tervezetének a kidolgozásában?
- Kik legyenek a véleményezők? Kikkel kell a rendelettervezetet egyeztetni?
- Szükséges-e egyéb közreműködők igénybevétele, és ha igen, úgy kiket kell bevonni a rendelettervezet előkészítésébe?

Alapvetően a megalkotni kívánt önkormányzati rendelet tárgya határozza meg azt, hogy ki legyen kodifikátor. Jellemzően kistélepülések esetében a jegyző, nagyobb települések esetében – a jegyző irányítása mellett – a polgármesteri hivatal szervezeti egységének vezetője (osztályvezető, irodavezető) vagy köztisztviselője látja el ezt a feladatot. Általában csak nagyobb városok esetében fordul elő, hogy esetenként külső személyt vagy szervezetet bíznak meg a kodifikációs feladat ellátásával.

Az önkormányzati rendeletalkotási feladat megismerését követően az előkészítésért felelős kodifikátornak széles körű anyaggyűjtést kell végeznie. A széleskörűség mértékét a rendelettervezet tárgya határozza meg.

Az anyaggyűjtésnél különösen figyelemmel kell lenni:

- a szabályozandó tárgyra vonatkozó szociológiai, statisztikai stb. anyaggyűjtésekre és feldolgozásokra, az új önkormányzati rendeleti szabályozást sürgető jelzésekre (például vizsgálati jelentések, elemző összefoglalók, jogalkalmazói javaslatok stb.);
- a szabályozási tárgyat érintő aktuális jog- és gazdaságpolitikai irányelvekre, állásfoglalásokra;
- az önkormányzati rendelet tárgya szabályozásának hazai gyakorlatára, ennek eredményeire, hatásaira;

¹⁵ GYERGYÁK Ferenc (2007): Jogszabály-előkészítési és jogszabály-szerkesztési ismeretek. In GYERGYÁK Ferenc – KISS László szerk.: *Általános jogalkotási ismeretek*. Budapest, Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ. 75.

- a szabályozási tárgy szabályozásával kapcsolatos esetleges alkotmánybíróági határozatokra, a magyar bíróságok és az Európai Bíróság gyakorlatára, kúriai jogegységi határozatokra.

Ezt követően kerülhet sor az önkormányzati rendelet tervezetének megszövegezésére.

5.2.4. Az önkormányzati rendelet tervezetének véleményezése

A véleményezés alapvető célja az, hogy megállapítható legyen:

- Alkalmas-e az előterjesztés a megalapozott döntéshozatalhoz?
- Tartalmazza-e a tervezet a döntéshez szükséges információkat?
- Helyt ad-e a megindokolt eltérő álláspontoknak?
- Reális szabályozási alternatívákat vázol-e fel?

Kik vegyenek részt a véleményezésben?

Mindazok, akik a megalkotni szándékozott önkormányzati rendelet tárgya szerint hasznosítható elemekkel képesek gazdagítani az önkormányzati rendelettervezet tartalmát.

Ha törvény valamely állami, helyi önkormányzati vagy más szervezet számára kifejezetten jogot biztosít arra, hogy a jogállását vagy a feladatkörét érintő önkormányzati rendelet tervezetét véleményezhesse, az önkormányzati rendelet jogszabály előkészítője – a kodifikátor – köteles gondoskodni arról, hogy az érintett szerv e jogával élhessen.

A helyi önkormányzat képviselő-testülete az SZMSZ-ében a törvényi véleményeztetési, egyeztetési kötelezettségen túl – a helyi sajátosságokra figyelemmel – további véleményeztetési kötelezettséget határozhat meg.

A jogszabályok véleményeztetésének egyik formája a társadalmi egyeztetés, amelynek szabályait a jogszabályok társadalmi egyeztetéséről szóló 2010. évi CXIII. törvény szabályozza. A törvény alapján társadalmi egyeztetésre kell bocsátani a törvény, kormányrendelet és miniszteri rendelet tervezetét és annak indokolását. A társadalmi egyeztetés jobb minőségű, sikeresebben végrehajtható jogszabályok megalkotását teszi lehetővé, amelyek legitimációja megalapozottabb. Az egyeztetési eljárás folyamán lehetségessé válik a kodifikátor által nem ismert vagy fel nem ismert potenciális konfliktusok feltárása és megelőzése, a résztvevők igényeinek figyelembevétele. A törvény nem teszi kötelezővé önkormányzati rendelet esetében a társadalmi egyeztetést, de a helyi önkormányzat élhet vele, illetve az SZMSZ-ben meghatározott esetekre kötelező jelleggel elő is írható az alkalmazása.

Sajátos formája lehet a lakossági véleményeztetésnek (társadalmi egyeztetésnek) az önkormányzati rendelettervezet meghatározott időre történő közszemlére tétele (például a helyi önkormányzat honlapján vagy lapjában, hivatalos hirdetőtábláján stb.).

A véleményeztetés nem lehet ötletszerű, azt – az önkormányzati rendeletalkotás folyamatát és az önkormányzati rendelettervezet elkészítésére rendelkezésre álló idő ismeretében – tervszerűen kell végezni:

- időben el kell dönteni, hogy a tervezet tárgya szerint milyen mértékben szükséges a társadalmi nyilvánosság biztosítása;
- meg kell határozni a társadalmi megmérettetés formáit és fórumait;

- úgy kell meghatározni az időpontokat, hogy a megfogalmazandó vélemények érdemben valóban figyelembe vehetők legyenek.

A véleményeztetések elmaradásával kapcsolatban az Alkotmánybíróság a 7/1993. (II. 15.) AB határozatában megállapította, hogy „az az eljárási mulasztás, amelynek során a jogszabály-előkészítéskor a jogalkotó az érintett érdekképviselői szervtől nem szerzi be a jogszabály tervezetével kapcsolatos véleményt, önmagában nem teszi alkotmányellenessé a meghozott jogszabályt”.

A tervezett szabályozás várható következményeit a kodifikátornak előzetes hatásvizsgálat elvégzése útján kell felmérnie. A hatásvizsgálat a jogalkotói döntés megalapozása, a jogszabályok hatékonyságának növelése, valamint a minőségi jogalkotás elősegítése céljával végzett elemzés.

- A Jat. 17. §-a alapján az előzetes „hatásvizsgálat során kifejezetten vizsgálni kell
- a) a tervezett jogszabály valamennyi jelentősnek ítélt hatását, különösen
 - aa) társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait,
 - ab) környezeti és egészségi következményeit,
 - ac) adminisztratív terheket befolyásoló hatásait, valamint
 - b) a jogszabály megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható következményeit, és
 - c) a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket”.

Az előzetes hatásvizsgálat eredményeként szükségessé válhat az önkormányzati rendelettervezet módosítása, ami újabb egyeztetési, véleményeztetési eljárás lefolytatását eredményezheti a módosított önkormányzati rendelettervezetnek a jogalkotási hatáskörrel rendelkező képviselő-testület elé történő beterjesztése előtt. Az önkormányzati rendelettervezet beterjesztésekor az előzetes hatásvizsgálat eredményéről a helyi önkormányzat képviselő-testületét tájékoztatni kell.

5.2.5. A rendelettervezet képviselő-testület elé terjesztése, elfogadása és kihirdetése

A rendelettervezet elkészítésére kötelezett személy (kodifikátor) vagy szervezet (kodifikációs munkacsoport) elkészíti a rendelet tervezetét és a tervezet mellé az írásos előterjesztést.¹⁶

Az önkormányzati rendelet tervezete az IRMr.-ben meghatározott esetekben, az alábbi sorrendben a következő logikai egységeket tartalmazhatja:

- a) bevezető rész,
- b) általános rendelkezések,
- c) részletes rendelkezések,

¹⁶ Jat. „18. § (1) A jogszabály tervezetéhez a jogszabály előkészítője indokolást csatol, amelyben bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági, szakmai okokat és célokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi szabályozás várható hatásait.

(2) A jogszabály tervezetének indokolásában tájékoztatást kell adni a javasolt szabályozás és az európai uniós jogból eredő kötelezettségek összhangjáról, valamint a 20. § szerinti egyeztetési kötelezettségről.”

- d) záró rendelkezések, ezen belül
- törvény vagy eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet tervezete esetében felhatalmazó rendelkezések,
 - hatályba léptető rendelkezések,
 - átmeneti rendelkezések,
 - törvény tervezete esetében a törvény vagy törvényi rendelkezés sarkalatoságára utaló rendelkezések,
 - a jogalkotásra vonatkozó európai uniós követelményekre utaló rendelkezések,
 - módosító rendelkezések,
 - hatályon kívül helyező rendelkezések,
 - a hatályba nem lépésről szóló rendelkezések.

Az előterjesztés (indokolás) tartalmazza:

- a) az önkormányzati rendeletalkotás szükségességét, a konkrét indokokat;
- b) a helyi rendelet által elérni kívánt célt;
- c) a tervezett szabályozási megoldások indokait;
- d) az önkormányzati rendelet előkészítésében részt vett szervek és személyek megjelölését;
- e) az elhangzott fontosabb javaslatokat (a felvetett, de elutasított indítványokat is, az elutasítás indokaival együtt.)

Az önkormányzati rendelet tervezetében mellékletet akkor kell alkotni, ha az önkormányzati rendeletben rögzíteni kívánt szabályozási tartalom – annak speciális megjeleníthetősége vagy technikai jellege miatt – nem fejezhető ki átláthatóan az önkormányzati rendelet-tervezet szakaszaiban. Az önkormányzati rendelet tervezetében melléklet úgy alkotható, hogy a rendelettervezet valamely szakasza a melléklet szerinti szabályozási tartalom megjelölésével hivatkozik a mellékletre.

Bizonyos esetekben az önkormányzati rendelet elfogadása két fordulóban történik. Ennek szabályait az SZMSZ tartalmazza.

Az önkormányzati rendelet hiteles, végleges szövegét a jegyző szerkeszti meg, azt a polgármester és a jegyző írják alá.

A szabályozott módon történő kihirdetés elengedhetetlen érvényességi kelléke a jogszabályoknak. Az önkormányzati rendeletet a képviselő-testület hivatalos lapjában, illetőleg (ennek hiányában) a helyben szokásos módon kell kihirdetni.

„Az önkormányzati rendelet kihirdetése nem azonos a közzétételével. A kihirdetés minden jogszabályra vonatkozó olyan, jogilag szabályozott módon, meghatározott helyen és formában történő közzététel, amely egyben a jogszabály érvényességi feltétele. A közzététel a jogszabályok szövegének a kihirdetést követő és gyakran könnyebben kezelhető formában történő megjelentetését is magában foglalja. A közzététel módjai lehetnek a) folyamatos, b) rövidebb időszakonkénti vagy c) nagyobb időszak joganyagát összefoglaló, visszatekintő közzététel.

A kihirdetés a szűkebb, a közzététel pedig a tágabb fogalom. A kihirdetés a közzététel speciális formája, amelyhez joghatás, a jogszabály érvényessége kötődik.

A szervezeti és működési szabályzatról szóló önkormányzati rendeletben meg kell határozni, hogy az önkormányzati rendelet az önkormányzat hivatalos lapjában (közlönyé-

ben) vagy a helyben szokásos módon történik. Ha a hivatalos lapban, akkor a hivatalos lap megnevezését is szerepeltetni kell a szervezeti és működési szabályzatban. A kihirdetésre csak akkor kerülhet sor a helyben szokásos módon, ha az önkormányzatnak nincs hivatalos lapja, mivel a hivatalos lapnak az a funkciója, hogy az önkormányzat döntései, közleményei, személyi hírei stb. ott kerüljenek kihirdetésre, illetve közzétételre. Amennyiben az önkormányzati rendelet kihirdetése a szervezeti és működési szabályzatban foglaltak szerint nem a helyi önkormányzat hivatalos lapjában (közlönyében) – mivel az önkormányzatnak nincs hivatalos lapja – történik, akkor a szervezeti és működési szabályzatban meg kell határozni, hogy pontosan mi minősül helyben szokásos módnak a kihirdetés szempontjából (például a polgármesteri hivatal hirdetőtábláján történő kifüggesztés). Célszerű azt is meghatározni, hogy a kifüggesztés mennyi ideig történjen meg, és ennek a dokumentálása milyen módon történik.”¹⁷

5.2.6. Az önkormányzati rendelet hatályosulásának vizsgálata

A jogalkotó és jogalkalmazó szervezetek figyelemmel kell kísérniük a jogszabály alkalmazásának hatását, fel kell tárniuk az érvényre juttatásukat gátló körülményeket, és a tapasztalatokat a jogalkotásban is hasznosítani kell.

A minőségi jogalkotás követelményeinek megfelelően az önkormányzati rendeletet nemcsak a megalkotásuk előtt kell az előzetes hatásvizsgálat keretében az indokoltság, a szükségesség és a várható hatások szempontjából megvizsgálni, hanem az önkormányzati rendeleti szabályozás korszerűsítése érdekében szükség van az utólagos hatásvizsgálat keretében az önkormányzati rendelet tényleges hatásainak az előzetes hatásvizsgálat alapján várt hatásokkal való összevetésére.

A Jat. 21–22. §-ai erre vonatkozóan egyértelműen határozzák meg az önkormányzati rendeletek hatályosulásának vizsgálata során elvégzendő feladatokat.

Önkormányzati rendelet esetén a jegyzőnek kell gondoskodnia arról, hogy folyamatosan figyelemmel kísérje a helyi önkormányzat képviselő-testületének feladatkörébe tartozóan megalkotott önkormányzati rendeletek hatályosulását, és szükség szerint le kell folytatnia az önkormányzati rendeletek – az előzetes hatásvizsgálatra a Jat. 17. § (2) bekezdésében meghatározott szempontok szerinti – utólagos hatásvizsgálatát, ennek során össze kell vetni a szabályozás megalkotása idején várt hatásokat a tényleges hatásokkal.

Az önkormányzati rendeletek hatályosulásának vizsgálatát követően a jogalkalmazás és az utólagos hatásvizsgálat tapasztalatait is figyelembe véve a Jat. 22. §-a alapján – deregulációs céllal – az önkormányzati rendelet tartalmi felülvizsgálata során a jegyző gondoskodik arról, hogy a tárgykört érintő új önkormányzati rendeleti szabályozás vagy módosítás megalkotása során, ennek hiányában e célból kiadott önkormányzati rendelet keretében

- az elavult, szükségtelenné vált,
- a jogrendszer egységébe nem illeszkedő,
- a szabályozási cél sérelme nélkül egyszerűsíthető, az önkormányzati rendelet címetjei számára gyorsabb, kevésbé költséges eljárásokat eredményező szabályozással felváltható,

¹⁷ GYERGYÁK 2012, 100.

- a normatív tartalom nélküli, tartalmilag kiüresedett vagy egyébként alkalmazhatatlan, vagy
- az indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű szabályozást megvalósító,

a helyi önkormányzat képviselő-testülete feladatkörébe tartozó önkormányzati rendeleti rendelkezések hatályon kívül helyezésére, illetve megfelelő módosítására kerüljön sor. Ez a tartalmi felülvizsgálat jelenthet technikai és/vagy tartalmi deregulációt. A technikai dereguláció a jogrendszernek a normatív tartalom nélküli, tartalmilag kiüresedett jogszabályoktól való megtisztítását jelenti, ami nem eredményezi a hatályos normatartalom változását. A tartalmi dereguláció során azt kell eldönteni, hogy valamely szabályozásra, szabályozási elemre már nincs szükség, amely az önkormányzati rendelet szabályozási tartalmára vonatkozó speciális ismereteket és elmélyült tartalmi szakmai és/vagy jogpolitikai vizsgálatot igényel.

5.3. Az önkormányzati rendeletekben előforduló tipikus hibák

Az önkormányzati rendelet az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése alapján jogszabály, amelynél a kodifikáció során alkalmazni kell a Jat. és az IRMr. jogszabályalkotásra és jogszabályszerkesztésre vonatkozó előírásait, valamint a helyi (partikuláris) jogalkotásra felhatalmazást adó ágazati törvényi rendelkezésben meghatározott szabályozási kereteket. A formai hiányosságok ugyan nem tekinthetők olyan súlyosnak, mint a tartalmiak, adott esetben nem eredményezik tehát a rendelet alkalmazhatatlanságát; mégis célszerű elkerülni őket.

A helyi jogalkotásra vonatkozó jogszabályok által meghatározott előkészítő munkát azonban jelentősen befolyásolhatja:

- a kötelező egyeztetések elmaradása;
- a rendeletmódosításoknál a helyi politika sürgetése;
- a kodifikációval foglalkozó köztisztviselők alacsony létszáma, túlterheltsége;
- az előkészítésben résztvevők közötti koordináció hiánya;
- az önkormányzati ciklusok kezdetén az új képviselő-testületek túl- és újraszabályozási igénye;
- a jogi környezet állandó változása;
- a magasabb szintű jogszabályok közötti jogharmonizáció biztosítása.¹⁸

A fentiek mellett még a fővárosi/megyei kormányhivatalok törvényességi felügyeleti tevékenységének tapasztalatai alapján a helyi önkormányzatok rendeletalkotási eljárása körében jellemző jogsértések sok esetben hiányos jogszabályismeretre és téves jogalkalmazási gyakorlatra vezethetők vissza.

Az önkormányzati rendeletekben előforduló hibákat két nagy csoportra oszthatjuk: formai és tartalmi hibákra. A törvényességi felügyeleti felhívások és az esetlegesen ezek következményeként bírósági eljárások megállapításainak vizsgálata alapján az alábbiakban tipizálhatók a helyi rendeletalkotás során előforduló jellemző hibák.

¹⁸ SOLYMOSI Veronika (2013): A helyi jogalkotás jellemzői a törvényességi ellenőrzés szemszögéből (1991–2011). *Kodifikáció*, 2013/1. sz. 111.

5.3.1. Formai tipikus hibák

A törvényességi felügyelet tapasztalatai szerint a helyi önkormányzati rendeletek a jogalkotás formai követelményeinek többnyire megfelelnek.

A jellemzően előforduló formai tipikus hibák:

- A jogszabályalkotás formai követelményeinek figyelmen kívül hagyása.
- A jogszabályok megjelölésére vonatkozó szabály [Jat. 27. § (2) bekezdése¹⁹] betartása – a jogalanyok jogérvényesítése szempontjából – az önkormányzati rendeletek esetében is fontos követelmény. Előforduló tipikus formai hiba, hogy hiányzik a jogalkotó képviselő-testület pontos megjelölése, a zárójelben a kihirdetés időpontja helyett az önkormányzati rendeletet megalkotó képviselő-testületi ülés időpontját tüntetik fel. Esetenként előfordul, hogy az önkormányzati rendelet megnevezésének, címének a használata pontatlan (például nincs összhangban a felhatalmazást tartalmazó törvénnyel).

Önkormányzati rendelet megjelölése annak kihirdetése során az alábbi sorrendben:

- a) a rendelet megalkotójának teljes megjelölését,
- b) a rendelet sorszámát arab számmal,
- c) a „/” jelet,
- d) a rendelet kihirdetésének évét arab számmal,
- e) zárójelben a rendelet kihirdetésének hónapját római számmal és napját arab számmal,
- f) az „önkormányzati rendelete” kifejezést és
- g) a rendelet címét foglalja magában.²⁰

Az önkormányzati rendelet helyes megjelölése:

Csodaszép Város Önkormányzata Képviselő-testületének
23/2017. (XII. 15.) önkormányzati rendelete
a településkép önkormányzati támogatási és ösztönző rendszer alkalmazásáról és az önkormányzati településkép-érvényesítési eszközök szabályozásáról

- Az önkormányzati rendeletek belső tagozódásának, rendszertani és logikai felépítésének hiánya esetenként jogalkalmazói értelmezési zavarokhoz is vezethet.
- A felhatalmazás nyomán alkotott helyi rendeletek nem jelölik meg azt a jogforrást, amelyben a felhatalmazás található. A törvényi felhatalmazáson alapuló rendeletalkotás típushibája, hogy nem tüntetik fel a felhatalmazást adó jogszabályt, illetőleg hiányos, téves a felhatalmazó jogszabály megjelölése.
- Előfordul, hogy – a csak formai hibának tűnő – helytelen fogalmazás tartalmilag is hibás rendelkezést eredményez.

¹⁹ „Törvény kivételével a jogszabály megjelölése annak kihirdetése során magában foglalja a jogszabály megalkotójának megjelölését, a sorszámát, a kihirdetésének napját, a jogszabály elnevezését és címét.”

²⁰ A Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről szóló 32/2010. (XII. 31.) KIM rendelet 9. § (2) bekezdése.

- Az önkormányzati rendeletek SZMSZ szerinti kihirdetésének dokumentálása (kihirdetési záradék) nem történik meg, így utólag e kötelezettség teljesítése ellenőrizhetetlen. A kihirdetés megtörténtének megállapíthatósága azért fontos, mert a megfelelő módon kihirdetése a jogszabály érvényességének egyik feltétele.
- A kihirdetésre, közzétételre vonatkozó szabályok megsértése.
- Nem történik intézményes gondoskodás a helyi rendeletek nyilvántartásáról.

5.3.2. Tartalmi tipikus hibák

A jellemzően előforduló tartalmi tipikus hibák:

- Ténylegesen nincs, vagy alig van tárgya a helyi önkormányzati rendeletnek. Ennek legtöbbször az az oka, hogy az adott társadalmi viszonyt részleteiben is szabályozza valamely központi jogszabály.
- Az önkormányzati rendelet a bevezető részében eredeti jogalkotói jogkörre hivatkozik olyan tárgyokban, amelyekben központi jogszabályok részletes szabályokat tartalmaznak.²¹ Az önkormányzati rendelet bevezető részében pontosan utalni kell azokra a törvényekre, amelyek felhatalmazásán az önkormányzati rendelet nyugszik.²²
- Az önkormányzati rendelet átveszi a központi jogszabály (törvény) rendelkezéseit.²³
- A magasabb szintű jogszabályok dinamikus változásának a hatályos önkormányzati rendeletekben történő követése elmarad, esetenként a központi jogszabályok módosulásának figyelmen kívül hagyása, az emiatt szükséges rendeletmódosítások elmaradása, ebből következően már nem hatályos jogintézményekre történő hivatkozást tartalmaz az önkormányzati rendelet. Az egyes magasabb szintű jogszabályi rendelkezések téves értelmezéséből is több esetben adódott probléma.²⁴
- A magasabb szintű jogszabályokkal ellentétes önkormányzati rendeleti rendelkezések meghozatala.²⁵

²¹ A helyi önkormányzat központi szinten már szabályozott tárgyban, arra vonatkozóan ellentétes tartalommal nem alkothat rendeletet és nem vonhat e tárgyhoz tartozó kérdést más rendeleti szabályozása körébe se.

²² A helyi önkormányzat képviselő-testülete a központi jogszabályokkal nem ellentétes kiegészítő szabályokat alkothat. Az önkormányzati rendelet bevezetőjében pontosan meg kell jelölni, hogy az önkormányzat milyen törvényi felhatalmazás alapján alkotta meg rendeletét. Amennyiben a helyi önkormányzat eredeti jogalkotói hatáskörében adta ki a rendeletet, a bevezető részéből annak is egyértelműen ki kell derülnie. Eredeti jogalkotói jogkör esetén az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésre kell utalni.

²³ Jat. 3. § harmadik mondata: „A jogszabályban nem ismételtethető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.”

²⁴ A normahierarchiában azonos tárgykörben rendelkező jogszabályokat egymással és az Alaptörvénnyel is összhangban kell értelmezni, alkalmazni.

²⁵ Például a bejelentési kötelezettségre eltérő határidőt írt elő, mint a miniszteri rendelet.

- A képviselő-testület törvényi felhatalmazáson túlterjeszkedve szabályoz²⁶, vagy olyan tárgykörökben alkot önkormányzati rendeletet, amelyre nincs törvényi felhatalmazása²⁷.
- A hatáskör gyakorlójának adott mérlegelési lehetőség feltételeit, körülményeit nem szabályozzák konkrétan, amely így diszkriminációt eredményezhet.²⁸
- Az egymáshoz közel eső társadalmi viszonyokat külön-külön szabályozzák. Ehhez némiképpen hasonló az úgynevezett „töredezett” rendezés esete²⁹.
- A törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszony rendezése címén olyan tárgyköröket is szabályoz az önkormányzati rendelet, amelyek a jogalkotási törvény alapján norma (jogszabályi) jelleget nem igényelnek, illetőleg jogszabály kifejezetten kivész a rendeletalkotási tárgykörök közül.³⁰
- A képviselő-testület anélkül ad hatáskört valamely szervének, hogy pontosan meghatározná a felhatalmazás kereteit.³¹
- Az önkormányzati rendeletben a törvényben foglalt kötelező rendelkezésektől eltérő, vagy azzal ellentétes rendelkezéseket állapítanak meg.³²
- A törvényben foglalt szabályozási kötelezettség, illetőleg felhatalmazás ellenére sem szabályoznak.³³
- A normaszövegben keverednek a közjogi és a polgári jogi kategóriák³⁴.

²⁶ Például: 1. A személyi térítési díjban a képviselő-testület olyan költségelemet is érvényesített, amelyre a törvényi szabályok értelmében nem lett volna lehetőség, vagy a települési önkormányzat nem írhatja elő szociális ellátás igénybevételének feltételeként azt, hogy a kérelmező családja kertművelést folytasson. 2. Önkormányzati rendeletben felhatalmazás hiányában nem lehet a szociális támogatás feltételévé tenni nem szociális célú szempontokat. 3. Felhatalmazás hiányában a helyi önkormányzatoknak nincs lehetőségük a piacok és vásárok területén lévő különböző kereskedelmi egységek kötelező nyitvatartási idejének meghatározására. 4. Olyan adótárgy, amely a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvényben (a továbbiakban: Hatv.) meghatározott bármely helyi adó hatálya alá tartozik, települési adózás alá nem vonható még abban az esetben sem, ha a települési adó tárgyát mentesítik az egyéb helyi adófizetési kötelezettség alól.

²⁷ Például: 1. A települési önkormányzat nem kötheti engedélyéhez domainnevének (vagy annak ragozott, rövidített, toldalékos, mozaikszavas változata) keresztlinkes beágyazását. 2. Törvényi előírás hiányában senki nem válhat adó, illeték, járulék, díj, azaz közteher megfizetésének kötelezettjévé.

²⁸ Például a helyi építési szabályzatban nem adható az önkormányzati képviselő-testületnek olyan felhatalmazás, hogy a normatív szabályok alól egyedi döntésekkel előre nem meghatározott eltéréseket engedélyezhet.

²⁹ Például a képviselő-testület 2-3 utcánként önálló önkormányzati rendeletben állapította meg a helyi építési előírásokat, vagy egyes egészségügyi alapellátási körzetekre vonatkozó helyi szabályokat külön rendeletekben fogadták el. Lásd Jat. 3. § első és második mondata: „Az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű.

³⁰ Például: polgármesteri hivatal ügyrendje.

³¹ Például méltányossági döntést engedélyez anélkül, hogy az önkormányzati rendelet rögzítené a mérlegelés szempontjait. Lásd Jat. 5. § (1) bekezdés első mondata: „A jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit.”

³² Például helyi önkormányzat szabályozása ütközik a Hatv. adó többszörözést tilalmazó rendelkezésébe, amikor ugyanazon adótárgy után több jogcímen is megállapít adókötelezettséget. Törvényellenes az, ha az önkormányzat az adókötelezettség fennállását, vagy fenn nem állását, mértékét a lakcímnnyilvántartás adataitól teszi függővé.

³³ Például a helyi önkormányzat a hulladékgyűjtés szabályozása során valamennyi felhatalmazó rendelkezésnek köteles eleget tenni a felhatalmazás kereteinek betartásával.

³⁴ Például óvadékot kötnek ki közigazgatási jogviszonyban.

- Megkülönböztetés valamely réteg hátrányára (negatív diszkrimináció).³⁵
- Többszöri módosításkor pontatlanul határozzák meg az alaprendelet módosítani kívánt rendelkezéseit.
- A módosító rendelkezés nem illeszthető be a módosított önkormányzati rendelet szövegébe; az értelmező rendelkezések törvényi módosítását követően nem igazítják a változáshoz a rendeleteket.
- A visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközik a folyamatban lévő ügyekre is kiterjedő – a fél számára hátrányosabb helyzetet teremtő – rendeletmódosítás.
- A kihirdetés módjáról nem rendelkezik az önkormányzati rendelet.³⁶
- Bonyolult az önkormányzati rendelet megfogalmazása, ami veszélyezteti az egyes szabályok érthetőségét és értelmezhetőségét, ami a végrehajtás során gondot okoz, illetőleg a jogalkotói akarat megismerését teszi lehetetlenné az érintettek számára.³⁷ Az önkormányzati rendelet általános és kötelező norma, ami nemcsak a hivatásos jogalkalmazónak, de a „laikus” kívánó állampolgárnak is szól, akinek tisztában kell lennie azzal, milyen elvárásoknak kell eleget tennie, illetőleg milyen jogokkal rendelkezik.³⁸
- Az önkormányzati rendeletben szereplő szavakat az általánostól teljesen eltérő értelemben használják, vagy a szakszavak esetében eltérnek azok általános tartalmától. Ez értelmező rendelkezés nélkül az adott normatív rendelkezés érthetőségét és értelmezhetőségét veszélyezteti.³⁹
- A központi jogszabályok változása miatt szükséges dereguláció elmaradása.

5.4. Az alkotmánybíróági, bírósági felülvizsgálat tapasztalatai

Az Möt. széles körű lehetőséget biztosít a fővárosi/megyei kormányhivatal számára az önkormányzati döntések, az önkormányzati szervezet és működés, valamint a feladat-

³⁵ Például: 1. 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. 2. A törvény által tiltott, önkényes különbségtételt valósít meg, ha az adójogi szabályozás a jogalanyok között teherviselő képességük ellenében határozza meg kötelezettségeik mértékét, igazolható legitim cél nélkül.

³⁶ 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.

³⁷ Például az adókötelezettséget megállapító norma nem tartalmazhat bizonytalanságot, az adóalanyok egyértelműen tisztában kell lennie e kötelezettség tartalmával: tárgyával, alanyával, alapjával és mértékével – nem egyértelmű az adókötelezettség akkor, ha az adó megfizetése alól mentesítő kedvezménysszabályok által használt fogalomkészlet az adójogi jogviszonyban nem értelmezhető –, vagy a helyi építési szabályzat és szabályozási terv alapján az eljáró hatóságok és a bíróság sem tudta egyértelműen eldönteni egy adott telek övezeti besorolását.)

³⁸ Jat. „2. § (1) A jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.” Továbbá a normavilágosság követelményének fokozottan kell érvényesülni a szankciót megállapító önkormányzati rendeleti rendelkezés esetében.

³⁹ Jat. „2. § (1) A jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.”

ellátási kötelezettségek törvényességi felügyeletére. A törvényességi felügyelet eszközei az információkéréstől a bírósági eljárás kezdeményezéséig terjednek. „Nem mindig vezet eredményre a törvényességi felhívás, és ekkor a fővárosi és megyei kormányhivatal a törvényesség helyreállítása érdekében kénytelen a közigazgatáson kívülre nyúlni és egy másik hatalmi ág, az igazságszolgáltatás bevonásával próbálja meg visszabillenteni helyére a kizökkent törvényességet.”⁴⁰

Az Mötv. külön rendelkezik az önkormányzati rendelet bírósági felülvizsgálatáról. Az Mötv. 136. §-a az Alaptörvény kapcsolódó 32. cikk (4) és (5) bekezdéseinek szabályait bontja ki, és két esetet nevesít. Mindkét eset az önkormányzatok által alkotott rendeletek felülvizsgálatára irányul, de az első esetben foglalt eljárásban az Alkotmánybírósághoz (lásd bővebben: 2. fejezet 2.4.1. pont.), míg a második esetben a Kúriához (lásd bővebben: 2. fejezet 2.4.2. pont.) telepíti a jogalkotó a döntési jogkört.

Az első esetben az Mötv. 136. § (1) bekezdése alapján, ha a fővárosi/megyei kormányhivatal az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését alaptörvény-ellenesnek találja, javasolhatja a Kormánynak, hogy kezdeményezze a Alkotmánybíróságnál az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát.

A második esetben az Mötv. 136. § (2) bekezdése alapján, ha a fővárosi/megyei kormányhivatal az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését jogszabály-sértőnek találja, kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát. Ez esetben a Bszi. 45. § (3) bekezdése alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa jár el.

Az Mötv.137–138. §-ai biztosítják – az Alaptörvény kapcsolódó 32. cikk (5) bekezdésének szabályait kibontva – az úgynevezett aktuspótlás lehetőségét azzal, hogy a fővárosi/megyei kormányhivatal eljárást kezdeményezhet a bíróságnál, ha az önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta. Ekkor a kormányhivatali kezdeményezés először a jogalkotási kötelezettségének teljesítése iránt, majd – ha a Kúria Önkormányzati Tanácsa határidő tűzésével kötelezte a helyi önkormányzatot jogalkotási kötelezettségének teljesítésére és ez a határidő eredménytelenül eltelt – a helyi önkormányzat helyett történő rendeletalkotáásra való felhatalmazás iránt fordul a fővárosi/megyei kormányhivatal a Kúria Önkormányzati Tanácsához. (Lásd bővebben: 2. fejezet 2.6.2. pont.)

A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete e jogintézményeinek alkalmazási lehetősége a vonatkozó törvényi rendelkezések hatálybalépése napjától, 2012. január 1-jétől lehetséges. Az azóta eltelt idő már elegendő ahhoz, hogy e jogintézmények működésének tapasztalatait levonhassuk.

5.4.1. Az alkotmánybírósági felülvizsgálat tapasztalatai

Az önkormányzati rendeletek alkotmányellenességének és törvényellenességének vizsgálata korábban az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozott. 2012. január 1-jétől az Alkotmánybíróság hatáskörébe már csak az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata tartozik, a helyi önkormányzat rendeletének egyéb jogszabályba ütközése miatti vizsgálat már a Kúria hatásköre.

⁴⁰ GYERGYÁK 2016b, 52.

Az önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközése esetén a fővárosi/megyei kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter útján⁴¹, az Abtv.-ben meghatározott formai és tartalmi követelményeknek megfelelő indítvány tervezetének megküldésével egyidejűleg kezdeményezi a Kormánynál az önkormányzati rendelet alkotmánybíróági felülvizsgálatának indítványozását. A fővárosi és megyei kormányhivatal az indítványt a Kormánynak megküldött kezdeményezéssel egyidejűleg megküldi az érintett helyi önkormányzatnak. (Lásd bővebben: 2. fejezet 2.4.1. pont.)

Az Abtv. 37. § (1) bekezdése alapján az „Alkotmánybíróság a 24–26. §-ban meghatározott hatáskörében 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”.

Az Abtv. 24. §-a alapján az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata az úgynevezett utólagos normakontroll-eljárás körébe tartozik. Itt meg kell jegyeznünk, hogy az utólagos normakontroll keretében alkotmányjogi panasz benyújtására érintett személy vagy szervezet is jogosult, de amennyiben az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 37. § (1) bekezdésében foglaltaknak, mivel alaptörvény-ellenesség megállapításán túl törvényellenesség megállapítását is kéri az Alkotmánybíróságtól, az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt érdemben nem bírálja el, hanem átteszi a Kúria Önkormányzati Tanácsához. Itt azonban a Kúria Önkormányzati Tanácsa indítványozási jogosultság hiányában – mivel az indítványozó nem a Bszi. 48. § (1) és (1a) bekezdései szerinti, a helyi önkormányzattal szemben felette törvényességi felügyeletet gyakorló fővárosi/megyei kormányhivatal vagy az alapvető jogok biztosa – végzéssel megszünteti az eljárást.

2012–2017 között egy alkalommal került sor arra, hogy kormányhivatal indítványozta önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát. A Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal 2012 júliusában a közigazgatási és igazságügyi miniszter útján – mint a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért akkor felelős miniszternél – kezdeményezte Sopron Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a belváros forgalmi rendjéről szóló 49/2011. (XII. 29.) önkormányzati rendelete több szakasza alkotmánybíróági felülvizsgálatának indítványozását a Kormánynál. Ezt követően a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Területi Közigazgatásért és Választásokért Felelős Államtitkársága előkészítette a kormány-előterjesztés tervezetét.

Az Möt.v. a fővárosi/megyei kormányhivatal kötelezettségévé teszi azt, hogy az indítvány tervezetét a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek történő megküldésével egyidejűleg megküldje az érintett helyi önkormányzatnak is. Ez egy további lehetőséget ad arra, hogy az érintett önkormányzat – bár korábban a fővárosi/megyei kormányhivatal törvényességi felhívásában foglaltakat nem fogadta el és nem módosította vagy helyezte hatályon kívül a törvényességi felhívásban megjelölt és a fővárosi/megyei kormányhivatal által alaptörvény-ellenesnek vélt önkormányzati rendeletet vagy önkormányzati rendeleti egyes szabályokat – saját hatáskörben felülvizsgálhassa szabályozását, figyelemmel a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek megküldött indítványtervezetben foglaltakra.

Az alkotmánybíróági felülvizsgálat kezdeményezése kapcsán Sopron Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlése felülvizsgálta az önkormányzati rendeletet és módosította

⁴¹ 2018. 01. 01-jén a törvényességi felügyeletért felelős miniszter a Miniszterelnökséget vezető miniszter.

a kifogásolt rendelkezéseket. Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal ezt követően felülvizsgálta a módosított rendeletet és megállapította, hogy az a módosítás után már nem sérti az Alaptörvényt, amire tekintettel 2012 novemberében visszavonta kezdeményezését. Fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság eljárására nem került sor.

5.4.2. A bírósági felülvizsgálat tapasztalatai

Önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangja bírósági felülvizsgálatára vonatkozó eljárásban a fővárosi és megyei kormányhivatal a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen elteltétől számított 15 napon belül kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát. A bírósági eljárás megindításával egyidejűleg az indítványt a fővárosi és megyei kormányhivatal megküldi az érintett helyi önkormányzatnak is.

Az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára vonatkozó bírósági eljárás szabályait és a bírósági döntés jogkövetkezményeit a Bszi. 46–56. §-ai tartalmazzák. Az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára vonatkozó ügyben a Kúria Önkormányzati Tanácsa jár el nemperes eljárásban. (Lásd bővebben: 2. fejezet 2.4.2. pont.)

A helyi önkormányzat képviselő-testülete (közgyűlése) jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítására irányuló bírósági eljárás kezdeményezésének szabályait az Möt.v., a bírósági eljárás kezdeményezésének szabályait és a bírósági döntés jogkövetkezményeit a Bszi. tartalmazza. (Lásd bővebben: 2. fejezet 2.6. pont.)

Az önkormányzati rendeletek tipikus tartalmi hibáira vonatkozó kúriai megállapítások – a fővárosi/megyei kormányhivatali törvényességi felügyeleti eljárásokban szereplő megállapításokkal együtt – részletesen az 5.3.2. pontban találhatók.

1. táblázat

Kúria Önkormányzati Tanácsa döntései (2012–2017)

Kúria Önkormányzati Tanácsa döntései						
2012–2017						
Év	2012	2013	2014	2015	2016	2017 ¹
Határozat összesen	47	45	48	45	43	29
– ebből az ügyben az indítványozó a kormányhivatal	38	22	26	15	20	11
– kormányhivatali indítványra jogalkotási kötelezettség teljesítésére kötelezés	6	4	13	2	0	6
– kormányhivatali indítványra jogalkotási kötelezettség elmulasztásának pótlására felhatalmazás	0	2	0	0	0	0
Végzés összesen	2	15	16	15	6	4
– ebből az ügyben az indítványozó a kormányhivatal	1	13	6	1	5	2

¹ 2017. december 05-ig

A helyi önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálatára az indítvány a Kúria Önkormányzati Tanácshoz jellemzően a fővárosi/megyei kormányhivataloktól és a helyi önkormányzati rendelet alkalmazásával érintett peres ügyekben eljáró bíraktól, és kisebb hányadban magánszemélyektől/szervezetektől érkezik. Ez jól nyomon követhető a Kúria Önkormányzati Tanácsa helyi önkormányzati rendeletek törvényellenességének vizsgálata tárgyában 2012–2017 között hozott döntései e vonatkozásban összesítő fenti táblázat adatai alapján.

Az önkormányzati rendeletek, illetve rendeleti rendelkezések megsemmisítésére jellemzően azért került sor ezen időszakban, mert a helyi önkormányzat képviselő-testülete

- nem rendelkezett az általa szabályozott tárgykörben jogalkotási felhatalmazással;
- túllépte a törvényben számára biztosított szabályozási kereteket;
- olyan élethelyzetet szabályozott, amelyet magasabb szintű jogszabály már szabályozási tárgykörébe vont;
- a Jat. és az IRMr. rendelkezéseivel ellentétes módon szabályozott.

A végzésekkel megszüntetett kúriai eljárásoknak az oka jellemzően az volt, hogy a helyi önkormányzat időközben jogalkotási aktussal orvosolta azt a törvényességi problémát, amely miatt vele szemben a törvényességi felügyeleti eljárás megindult.

A vizsgált időszakban – 2016. év kivételével – minden évben előfordult, hogy a megyei kormányhivatal (a fővárosban nem volt ilyen eset) – azért fordult a Kúria Önkormányzati Tanácsához, mert a helyi önkormányzat nem tett eleget törvényből eredő jogalkotási kötelezettségének. Két esetben a kúriai kötelezés sem vezetett eredményre, ezért a megyei kormányhivatal kérte a Kúria Önkormányzat Tanácsától a felhatalmazást, hogy a mulasztó helyi önkormányzat helyett a kormány megbízott alkossa meg az önkormányzati rendeletet.

Vákát oldal

6. A törvényességi felügyelet gyakorlata

A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 11. § (1) bekezdés a) pontja alapján a Miniszterelnökséget vezető miniszter a Kormány helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős tagjaként a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért való felelőssége keretében a helyi önkormányzatokért felelős miniszterrel egyetértésben ellátja a helyi önkormányzatok és társulásaik törvényességi felügyelete és a területszervezési eljárás tekintetében a hatáskörébe utalt feladatokat és e feladatok tekintetében szakmai irányítást gyakorol a fővárosi és megyei kormányhivatal tevékenysége felett.

A Miniszterelnökséget vezető miniszter az Möt. 127. §-ában és a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 4. § 5. pontjában meghatározottak alapján, a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2014. (VII. 23.) MvM utasítás 55. § (1) bekezdés i) pontjában meghatározott feladatkörében eljárva minden évben meghatározza a fővárosi és megyei kormányhivataloknak a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletével kapcsolatos éves ellenőrzési munkatervét. Az ellenőrzési munkaterről szóló államtitkári utasítás tartalmazza az ellenőrzések tárgyát, célját és az ellenőrzési cselekmények teljesítésére vonatkozó határidőket.

A 2016. évre meghatározott ellenőrzési munkaterv alapján került sor a helyi önkormányzatok építési tárgyú rendeleteinek vizsgálatára, különös tekintettel a helyi építési szabályzat önkormányzati rendeletben történő szabályozására. Az ellenőrzés keretében a fővárosi és megyei kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogkörében megvizsgálta a települési önkormányzatok mindazon építésügyi tárgyú rendeleteit, amelyek megalkotására vonatkozó felhatalmazása az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvényből ered, különös tekintettel a helyi építési szabályzatot illetően megalkotott rendeletekre. Szintén a 2016. évi ellenőrzési munkaterv alapján került sor a helyi önkormányzatok egészségügyi tárgyú rendeleteinek vizsgálatára, különös tekintettel az egészségügyi alapellátások és a körzetek kialakításával összefüggésben kialakított szabályokra. A fővárosi és megyei kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogkörében megvizsgálta az illetékességi területén működő helyi önkormányzatok egészségügyi tárgyú rendeleteit, különös tekintettel az egészségügyi alapellátásról szóló 2015. évi CXXIII. törvény 6. § (1)–(2) bekezdésében foglalt, az egészségügyi alapellátások körzeteinek kialakítására vonatkozó előírásokra.

A Miniszterelnökség területi közigazgatásért felelős államtitkárának utasítása alapján a fővárosi és megyei kormányhivatal 2017. I. félévében átfogó vizsgálat keretében ellenőrizte a helyi önkormányzatok hivatali helyiségen kívüli, valamint a hivatali munkaidőn kívül történő házasságkötés és bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése engedélyezésének szabályairól, illetve e többlétszolgáltatás ellentételezésének díjáról szóló rendeleteit az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény 96. §-a alapján. Az ellenőrzés célja annak vizsgálata volt, hogy az e tárgyban alkotott rendeletek összhangban állnak-e a magasabb szintű jogszabályi

rendelkezésekkel, a települési önkormányzatok nem terjeszkedtek-e túl a törvényben biztosított hatáskörükön.

A fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló 39/2016. (XII. 30.) MvM utasítás határozza meg az egyes kormányhivatalok szervezeti egységei, szervezeti egységeinek feladatait, szervezeti felépítését, szervezeti ábráját és létszámkeretét. Eszerint a Hatósági Főosztály elnevezésű szervezeti egység keretében működő Törvényességi Felügyeleti Osztály látja el a törvényességi felügyeleti feladatokat az egyes kormányhivatalokban.

A fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló, már hatályát veszített 11/2014. (XII. 23.) MvM utasítás rendelkezései alapján a törvényességi felügyeleti feladatok ellátásért felelős szervezeti egységek korábban önálló főosztályi szervezeti egységként látták el az ezzel kapcsolatos feladatokat. Ezen közjogi szervezet-szabályozó eszköz meghatározta az egyes főosztályok létszámkeretét is, amely lehetővé tette annak áttekintését, hogy az egyes megyékben és a fővárosban ténylegesen hány tisztviselő látta el az Mötvt. szerinti helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeleti feladatokat. Átlagosan 11 fő tisztviselő felelt a törvényességi felügyeleti feladatok ellátásáért az egyes kormányhivatalok Törvényességi Felügyeleti Főosztályán. Legkevesebben a Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatalban látták el ezt a feladatot (5 fő), a legtöbb törvényességi felügyeleti referenst (20 fő) pedig a Pest Megyei Kormányhivatal alkalmazta.

A törvényességi felügyeleti jogkörrel kapcsolatos munkamegosztás jellemzően az úgynevezett területfelelősi rendszer alkalmazásával érvényesül. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a Törvényességi Felügyeleti Osztály elnevezésű szervezeti egység megfelelő felsőfokú végzettséggel [a közszolgálati tisztviselők képzési előírásairól szóló 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet 1. mellékletének 18. pontjában meghatározottak alapján felsőoktatásban szerzett jogi, közszolgálati szakképzettséggel¹] rendelkező állami tisztviselői a fővárosban a kerületeket, a megyék esetében pedig a megye területén lévő önkormányzatokat területi (járás) alapon, egymás között arányosan elosztva ellenőrzik. Mindebből az következik, hogy az adott települések meghatározott csoportját magába foglaló közigazgatási területi egység (járás) területén működő valamennyi települési önkormányzat, települési nemzeti-ségi önkormányzat és társulás törvényességi felügyeletével kapcsolatos feladatait az adott járás területi referense látja el. Egyéb munkamegosztási módszert is érvényre juttathat valamely kormányhivatal törvényességi felügyeleti feladatokat ellátó szervezeti egysége, például az úgynevezett szakreferensi rendszert, amelynek lényege abban áll, hogy az egyes önkormányzati döntéseket a feladat ellátásért felelős tisztviselők a tárgykörük (például területszervezés, helyi adó, szociális ellátás, településrendezés, szervezeti és működési kérdések stb.) szerinti felosztás alapján vizsgálják.

További munkamegosztási módszernek tekinthető a vizsgálandó döntések típusa (képviselő-testületi határozat, rendelet, nemzetiségi önkormányzati határozat, társulási határozat) vagy az alkalmazandó törvényességi felügyeleti intézkedések típusa (törvényességi felhívás, bírósági kereset, törvényességi felügyeleti bírság, szakmai segítségnyújtás) szerinti felosztás alapján történő feladatellátás.

¹ Közszolgálati szakképzettségnek minősül a közigazgatási, rendészeti és katonai képzési területen, valamint az államtudományi képzési területen szerzett szakképzettség.

Ehhez hasonló jellegű, új munkamódszerként – kísérletképpen, és a hatékonyság növelése céljából – szervezték át a 2000-es évek elején a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal törvényességi ellenőrzési feladatokat ellátó szervezeti egységének tevékenységét oly módon, hogy szakítottak a *hagyományos*, a megye földrajzilag jól körülhatárolható egységeinek figyelembevételével kialakított területreferenci rendszerrel (amikor is egy törvényességi ellenőrre átlagosan kb. 30 település önkormányzati, bizottsági stb. döntéseinek ellenőrzése hárult), és inkább a *szakosodás* révén próbálták meg tartalékokat mozgósítani. A változtatás azon a felismerésen alapult, hogy a területi elven felépülő referenci rendszer működtetése – ti. a referens azáltal, hogy a település *gazdája*, a településen előforduló, hatáskörébe tartozó valamennyi ügyben vizsgálódik (határozat, rendelet felülvizsgálat, telefonon adott előzetes szakmai vélemények, esetleges panaszok kivizsgálása, írásos jogi vélemények, *állásfoglalások* kiadása, jegyzőkkel való kapcsolattartás stb.) – az ellátandó feladat sokrétősége miatt időigényesebb. Márpedig ahol a feladat elvégzéséhez szükséges megfelelő létszám nem áll rendelkezésre, ott ebből következően nagyobb az eshetősége annak, hogy nem tudnak megfelelő időben reagálni a törvényt sértésekre. Elemeire bontották tehát az *egységes* tevékenységet, így a panaszügyekkel, a jogi véleménykéérésekkel, a rendeletek felülvizsgálatával, kisebbségi önkormányzatokkal külön ügyintézők, a képviselő-testületi jegyzőkönyvek átvizsgálásával ugyancsak ügyintézők foglalkoztak. E módszer megakadályozta a *szétforgácsolódást*, és erősítette az alaposságot, az elmélyültséget.²

Annak eldöntése, hogy a törvényességi felügyeleti feladatok tényleges ellátása mely munkamegosztás (területi felosztás, egyes szakterületek szerinti bontás, döntések, intézkedések szerinti felosztás) alkalmazásával bizonyul a leghatékonyabbnak, az az adott kormányhivatal döntési kompetenciájába tartozó kérdés, központi jogszabály erre vonatkozóan nem tartalmaz előírást.

A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (kerületi hivatalokról) szóló 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 12. § (1) bekezdés rendelkezése értelmében a kormányhivatal vezető kormány megbízott minden év február 28. napjáig a fővárosi és megyei kormányhivatal előző évi tevékenységéről, valamint az e jogszabályban meghatározott kérdésekről szóló összegző beszámolót készít, amelyet megküld a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter részére. A fővárosi és megyei kormányhivatal beszámolójának – egyebek mellett – tartalmaznia kell a fővárosi és megyei kormányhivatal törvényességi felügyeleti tevékenységének tapasztalatait.

E beszámoló részeként kerül sor a törvényességi felügyeleti munka módszereinek, jó gyakorlatainak bemutatására, értve ez alatt olyan példák, esetek ismertetését, amikor a törvényességi felügyeleti munka a lehető leghatékonyabb módon, az érintettek teljes együttműködésével, eredményesen valósul meg.

A törvényességi felügyeleti jogkör gyakorlása körében kiemelt munkamódszernek tekinthető a jegyzőkkel, polgármesterekkel, hivatali ügyintézőkkel való rendszeres kapcsolattartás, amelynek során a felügyeletet ellátó kormányhivatal mind egyedi, mind általános jelleggel igyekszik a felmerült jogszerűségi tárgyú problémák megoldásában segítséget nyújtani az érintettek részére.

² DANKA Ferenc (2003): Törvényességi ellenőrzés – hogyan tovább? *Magyar Közigazgatás*, 53. évf. 9. sz. 566.

A 2016. évben például rendszeres szakmai jellegű konzultációk lefolytatására került sor a szervezeti és működési szabályzatokat, a szociális és helyi adó tárgyú önkormányzati rendeleteket érintően a polgármesteri hivatalokat vezető jegyzők és az adott terület ellátásáért felelős hivatali munkatársak bevonásával. A szakmai konzultációkon, illetve a jegyzői fórumokon történő személyes kormányhivatali részvétel hatékony és a felmerülő jogszerűségi kérdések tekintetében a jogszabálysértést megelőző jellegű (preventív) munkamódszernek értékelhető.

Szintén hatékony munkamódszernek bizonyul a törvényességi vizsgálat alá vont önkormányzati rendeleteket érintően a település jegyzőjét megszólító szakmai segítségnyújtás tárgyú levél kiküldése, elsődlegesen a *kisebb* súlyú (jellemzően a központi jogszabályok változásából eredő) jogsértések megszüntetésére irányulóan. Ekkor a vizsgált önkormányzati rendeletnek a más jogszabályokkal való összhangjának a hiányát, ebből adódóan pedig az önkormányzati rendelet módosításának vagy új helyi norma megalkotásának szükségességét a település jegyzője saját *jogkörében* eljárva maga terjeszti a jogalkotó helyi képviselő-testület elé.

Az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program (OSAP) részeként minden évben sor kerül az önkormányzatokra vonatkozó adatok gyűjtésére, a változások átvezetésére, amely nagymértékben megkönnyíti az önkormányzati működés áttekintését.

Tájékoztató irodalom

- BALÁZS István szerk. (1989): *Az önkormányzatokról szóló törvények Nyugat-Európában – Tematikus annotációk*. Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet.
- BALOGH Gábor – SZÖGI Ágnes (2012a): A helyi önkormányzatok törvényességi szempontú vizsgálatának múltja, jelene és jövője – 20 év után ismét törvényességi felügyelet (Első rész). *Kodifikáció és közigazgatás*, 1. sz. 52–66.
- BALOGH Gábor – SZÖGI Ágnes (2012b): A helyi önkormányzatok törvényességi szempontú vizsgálatának múltja, jelene és jövője – 20 év után ismét törvényességi felügyelet (Második rész). *Kodifikáció és közigazgatás*, 2. sz. 53–71.
- BALOGH Zsolt (2012): Önkormányzati jogvédelem. *Fundamentum*, 2. sz. 15–18.
- BÁRÁNY V. Fanny – HAVASI Bianka (2014): Az önkormányzatok törvényességi felügyelete hazánkban és külföldön. *Kodifikáció és közigazgatás*, 1. sz. 86–100.
- BARTA Attila (2012): A helyi igazgatás kialakulása, a magyar helyi igazgatás fejlődése. In *Segédanyag a Helyi önkormányzatok tantárgyhoz 2012/2013. tanév I. félév*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatás Jogi Tanszék.
- BOROS Anita et al. (2012): *Az új önkormányzati törvény értelmezése. Gyakorlati kézikönyv igazgatási szakembereknek és polgármestereknek*. Budapest, Menedzser Praxis Szakkönyv és Gazdasági Tanácsadó Kft.
- DANKA Ferenc (2003): Törvényességi ellenőrzés – hogyan tovább? *Magyar Közigazgatás*, 53. évf. 9. sz. 564–570.
- FÁBIÁN Adrián (2013): *Kommentár az önkormányzati törvényhez*. Budapest, Complex Kiadó.
- FEIK Csaba szerk. (2014): *Magyarország helyi önkormányzatai*. Budapest, Nemzeti Községi Szolgálati Egység.
- FOGARASI József – IVANCSICS Imre – KISS László (1997): *A helyi önkormányzatok kézikönyve*. Budapest, UNIÓ Lap- és Könyvkiadó Kft.
- GYERGYÁK Ferenc (2007): Jogszabály-előkészítési és jogszabály-szerkesztési ismeretek. In GYERGYÁK Ferenc – KISS László szerk.: *Általános jogalkotási ismeretek*. Budapest, Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ.
- GYERGYÁK Ferenc (2012): *Az önkormányzati törvény a gyakorlatban. Tanácsok, módszerek, alkalmazási technikák a törvény végrehajtásához*. Pécs, Közigazgatás-Módszertani Bt.
- GYERGYÁK Ferenc (2016a): A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete. In TÓTH András szerk.: *A helyi önkormányzatok és a kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve: a közigazgatási hatósági eljárás*. Budapest, Patrocinium.
- GYERGYÁK Ferenc (2016b): Önkormányzati rendeletek törvényességi felügyelete 2012–2014. *Új Magyar Közigazgatás*, 9. évf. 1. sz. 49–63.
- KILÉNYI Géza szerk. (2008): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. Budapest, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft.
- MÜLLER György (1989): Német Szövetségi Köztársaság. In Balázs István szerk.: *Az önkormányzatokról szóló törvények Nyugat-Európában – Tematikus annotációk*. Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet.

- Önkormányzati ügyek. Elérhető: http://lb.hu/hu/onkugy?body_value= (A letöltés dátuma: 2018. 06. 26.)
- SOLYMOSSI Veronika (2013): A helyi jogalkotás jellemzői a törvényességi ellenőrzés szemszögéből (1991–2011). *Kodifikáció*, 2013/1. sz. 103–116.
- SZABÓ Lajos (1997): *Önkormányzati ellenőrzés, törvényességi felügyelet*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.
- SZABÓ Lajos (2009): Felügyelet és ellenőrzés a közigazgatásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 2. évf. 3. sz. 30–42.
- SZABÓ Lajos (2012): Törvények a helyi önkormányzatokról – Összevetés 1990, 2011. *Kodifikáció és közigazgatás*, 1. sz. 5–41.
- TILK Péter (2012): Az önkormányzatok bírósági és alkotmánybírósági védelme az Alaptörvény és az új sarkalatos törvények tükrében. *Kodifikáció és közigazgatás*, 1. sz. 42–51.
- VISEGRÁDY Antal (1996): *Jogi alaptan*. Pécs, Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.

Hivatkozott jogszabályok (és használt rövidítésük)

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
1949. évi XX. törvény, a Magyar Népköztársaság Alkotmánya
1950. évi I. törvény a helyi tanácsokról (első tanácstörvény)
1954. évi X. törvény a tanácsokról (második tanácstörvény)
1959. évi IV. törvény a Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvéről (régii Ptk.)
1971. évi I. törvény a tanácsokról (harmadik tanácstörvény)
1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról (régii Abtv.)
1990. évi LXXV. törvény a helyi önkormányzatokról (Ötv.)
1990. évi C. törvényben a helyi adókról (Hatv.)
1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól
1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről (Tftv.)
1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről (Charta)
1997. évi LXXVIII. törvényből az épített környezet alakításáról és védelméről
1997. évi CXXXV. törvény a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről
2003. évi CXXXIII. törvény a társasházakról (Thtv.)
2006. évi LVII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
2006. évi CIX. törvény a kormányzati szervezetalkítással összefüggő törvénymódosításokról
2008. évi LXXXII. törvény a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról
2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról
2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról (Jat.)
2010. évi CXXXI. törvény a jogszabályok társadalmi egyeztetéséről
2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról (Abtv.)
2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról (Bszi.)
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (Mötv.)
2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról (Áht.)
2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyronról (Nvtv.)
2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről (Kttv.)
2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
2013. évi CLXV. törvény a panaszok és közérdekű bejelentésekről
2015. évi CXXIII. törvény az egészségügyi alapellátásról
2016. évi LXXIV. törvény a településképp védelméről
2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról (Ákr.)
2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról (Kp.)

- 51/2005. (III. 24.) Korm. rendelet a területfejlesztés intézményei törvényességi felügyeletének részletes szabályairól
- 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a közigazgatási hivatalokról
- 177/2008. (VII. 1.) Korm. rendelet a közigazgatási hivatalokról
- 318/2008. (XII. 28.) Korm. rendelet a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervéről
- 32/2010. (XII. 31.) KIM rendelet a Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről
- 214/2010. (VII. 9.) Korm. rendelet a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokról
- 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet a Nemzeti Jogszabálytárról
- 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők képesítési előírásairól
- 31/2012. (III. 7.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselőkkel szembeni fegyelmi eljárásról (Kr.)
- 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól (Vhr.)
- 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről
- 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról
- 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet a jogszabályszerkesztésről (IRMr.)
- 23/2012. (IV. 25.) KIM rendelet az önkormányzati rendeleteknek és a jegyzőkönyveknek a kormányhivatal részére történő megküldése rendjéről (KIMr.)
- 1/2014. (VII. 23.) MvM utasítás a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról
- 11/2014. (XII. 23.) MvM utasítás a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról
- 39/2016. (XII. 30.) MvM utasítás a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról

Vákát oldal

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • www.dialogcampus.hu
www.uni-nke.hu • 1083 Budapest, Ludovika tér 2. • Telefon: (30) 426 6116
E-mail: kiado@uni-nke.hu • A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető
Felelős szerkesztő: Dalloul Zaynab • Olvasószerkesztő: Cseh Réka
Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla
Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.
Felelős vezető: Simon László vezérigazgató

ISBN 978-615-5920-24-0 (nyomtatott)
ISBN 978-615-5920-25-7 (elektronikus)

A helyi önkormányzatok működése feletti törvényességi ellenőrzés és felügyelet rendszere nem mutat egységes képet az európai államokban, a nemzeti szabályozás egyes országokban erősebb, míg másokban gyengébb jogkörrel ruházza fel az ilyen feladatokat ellátó állami szerveket. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája alapján azonban közös cél az önkormányzati autonómia és a törvényes működés közötti egyensúly fenntartása.

A magyar önkormányzati rendszer 1990. évi megteremtésekor az Országgyűlés a törvényességi ellenőrzés intézményesítése mellett foglalt állást. 2012. január 1-jével azonban a törvényalkotó – a törvényességi ellenőrzés eszköztárát gyengének minősítve – a helyi önkormányzatok működése feletti törvényességi felügyeleti rendszer bevezetéséről döntött.

E könyv a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletére, valamint a helyi önkormányzatok és központi állami szervek kapcsolatára vonatkozó szabályok megismerésében segíti eligazodni a tisztelt olvasót.

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében jelent meg.

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE