

ÁRVA ZSUZSANNA

habilitált egyetemi docens

Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar

Közigazgatási Jogi Tanszék

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK FELETTI TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELET TAPASZTALATAI*

BEVEZETÉS, ELŐZMÉNYEK

A magyar helyi önkormányzati rendszert és különösen annak állami szervekkel való kapcsolatát érintően 2012-ben jelentős változás következett be: az addigi meglehetősen gyenge törvényességi ellenőrzést a törvényességi felügyelet intézménye váltotta fel. A felügyelet és az ellenőrzés közötti különbségek feltárásával a közigazgatási szakirodalom már több helyütt és igen alaposan foglalkozott, így jelen tanulmányban csak arra mutatok rá, hogy az ellenőrzés körében lehetséges információkérés lehetősége mellett a felügyelet igen komoly jogosítványokat biztosított a Kormánynak.

A közigazgatási szakirodalomban már az önkormányzati rendszer hajnalán megjelentek olyan publikációk, amelyek a helyi önkormányzati problémáival foglalkoztak. A központi állami szervek és a helyi önkormányzatok kapcsolata vonatkozásában az akkori alkotmány a jóval enyhébb eszközöket biztosító törvényességi ellenőrzés mellett tette le a voksát, amelyet a regionális illetékességgel rendelkező köztársasági megbízottak láttak el 1994-ig. Nem volt azonban teljesen magától értetődő, hogy az Európa-szerte általános törvényességi felügyelet helyett Magyarország az ellenőrzést vezeti be, arra is tekintettel, hogy a Helyi

* A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

Önkormányzatok Európai Chartája szintén a felügyelet fogalmat használja. Az önkormányzati rendszer kialakításának történelmi sajátosságai azonban arra sarkalták a jogalkotót, hogy az ellenőrzés eszközrendszerét alkalmazza. Így például az eredeti elképzelések szerint a felügyelet keretében arra lett volna jogosult a kontrollt gyakorló szerv, hogy első körben jelezze a jogszabálysértést, azonban ha ez eredménytelenül maradna, akkor határozatok kapcsán kasszációs jogot gyakorolhatott volna, és bíróság elé csak akkor kerülhetett volna az ügy, ha ezt a döntést a képviselő-testület megtámadja bíróság előtt. Rendeletek esetén azonban ilyen jogkör nem illette volna meg a hatóságot. Érdemes említést tenni arról is, hogy a felügyeleti jogkört gyakorló szerv illetékességi területe is viták keresztüzébe került, ugyanis a korabeli álláspont szerint politikailag nem kívánatos volt megyei szintre telepíteni ezeket. Az ellenőrzést gyakorló szervek kapcsán felmerült még az is, hogy a civil szervezetekhez hasonlóan az ügyészséghez telepítsék a jogosítványokat, de még olyan elképzelés is napvilágot látott, amely a bíróságokat hatalmazta volna fel a felügyelet gyakorlására a hatalommegosztás jegyében, ugyanakkor arról már nem rendelkeztek, hogy ki lehetett volna a kezdeményező.¹

A kontroll eszközrendszere kapcsán a tudományos irodalom már ekkor javasolta a helyettesítő eszközök közül az aktus pótlásának lehetőségét, azonban kizárólag a határozatokra nézve és garanciákkal körülbástyázva, amely végül nem valósult meg. Az ultima ratio jelleggel alkalmazható képviselő-testület feloszlításának a lehetősége és ezzel együtt a köztársasági biztos kinevezésének a lehetősége a választások megtartásáig, viszont már igen. Vita alakult ki arról is, hogy mely szerv gyakorolhatja a feloszlítás jogát, így egyaránt felvetődött a Kormány és az Országgyűlés is, amely utóbbi – később megvalósult – elképzelést támogatta például Verebélyi Imre is.²

A magyar önkormányzati rendszer 1990-ben történt létrehozása során kiemelt hangsúlyt kapott az önkormányzati autonómia, amelynek köszönhetően egy meglehetősen gyenge eszközrendszerrel bíró törvényességi ellenőrzés jött létre – az államigazgatási szervek befolyását minél inkább csökkentendő. Mindehhez járult a feladatrendszer már említett átgondolatlan telepítése, amely a problémákat csak súlyosbította. Az autonómia hangsúlyozásának köszönhetően a helyi önkormányzatokkal foglalkozó irodalomban felvetődött még az is, hogy az önkormányzatok a hatalommegosztásos eszmerendszer klasszikus triászát mintegy szétfeszítve egy quasi önálló hatalmi ággá válnak. Bár az elképzelés több alkotmányjogi és még egyes közigazgatási munkákban is megjelent, hiszen

1 Lásd: A települési önkormányzatokról szóló törvény szabályozási koncepciója, *Magyar Közigazgatás*, 1990/3, 193-217, 216.

2 Kaltenbach Jenő: *Az önkormányzati felügyelet*, Szeged, Universum (1991) 202-210.

Kiss László szavait kölcsönözve,³ az önkormányzatok esetében sok esetben az állam az államban elv érvényesült. A közigazgatási szakírók azonban nagy többségében ezt az elképzelést egyértelműen elvetették az államszervezés unitárius jellegére hivatkozással, ugyanis az önkormányzatok hivatkozott autonómiája nem érhet el olyan mértéket, hogy a helyi önkormányzatok még az állammal szemben is védelmet élvezzenek. Ez a magyarázata annak is, hogy még a korábbi Alkotmány esetében is, az önkormányzati alapjogok esetén sem érvényesülhetett az Alkotmánybíróság gyakorlatában a szükségességi-arányossági teszt,⁴ ugyanis az állam valamely alkotótáját nem illetheti meg védelem az állam egészével szemben.

1. A MAGYAR TÖRVÉNYESSÉGI ELLENŐRZÉS ÉS KRITIKÁJA

Jelen tanulmány kereteit szétfeszítené a törvényességi ellenőrzés hazai történetének vagy akár az azt végző szervek rendszerének, illetve a törvényességi ellenőrzés teljes szabályanyagának a végigtekintése, így elsősorban csak arra helyezem a hangsúlyt az elmúlt időszak kapcsán, hogy elméleti szempontból milyen megoldások, illetve kritikák fogalmazódtak meg a törvényességi ellenőrzés rendszerével kapcsolatban.⁵

A törvényességi ellenőrzés első kardinális kérdése, hogy az ellenőrzés miként viszonyul a felügyelethez, különösen arra is tekintettel, hogy a nyugat-európai demokráciákban a törvényességi felügyelet vált általánossá a magyar rendszerrel ellentétben. A különbség azonban nem kizárólag elnevezésbeli, hiszen a közigazgatási irodalom alapján a felügyelet eszköztára és intézkedési jogosítványai jóval erőteljesebbek az ellenőrzéshez képest, hiszen az ellenőrzés elméletileg nem más, mint információszerzés, míg a felügyelet már tényleges befolyással jár. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy az ellenőrzés során kizárt lenne, hogy az ellenőrző befolyást gyakoroljon, hiszen ahogyan ezt az Alkotmánybíróság 90/2007. (XI. 14.) határozata is megfogalmazta, az ellenőrzés is magában rejtje a befolyásolás lehetőségét, bár nyilván áttételesen és kifinomultabb eszközökkel.

Annak ellenére, hogy a megoldás bevezetésének indokai egyértelműen a rendszerváltás politikai körülményeiben és az önkormányzati autonómia hangsúlyozásában keresendők, a szakirodalomban igen korán megjelentek a törvényességi ellenőrzés gyenge, a hatékonyság ellenében működő rendszerét

3 Kiss László „Gondolatok a helyi önkormányzatok fejlődésének perspektíváiról” című előadása. „A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma” című konferencia, ELTE, 2011. június 9-10.

4 56/1996. (XII. 12.) AB határozat

5 Az alfejezet alapja Árva Zsuzsanna: *A közigazgatás quasi bírászkodási tevékenysége*, Debrecen, Debrecen University Press (2014) 186-190.

kritizáló írások. Így már 1990-ben is kifogásolták a feladatellátás rendszerét,⁶ ám három év után már tényleges tapasztalatok is rendelkezésre álltak a köztársasági megbízotti intézmény felülvizsgálatára vonatkozóan. Különös problémát jelentett, hogy az önkormányzati törvényi szabályozás sem volt teljesen kiforrott, így például az akkori jogszabály nem tartalmazott határidőt a szervezeti és működési szabályzat elfogadására. A kontroll eszköztárából éppen azok az eszközök hiányoztak, amelyeknek a skála két végpontja között kellett volna elhelyezkedniük, így a felosztás és a törvényességi felhívás között alig maradt lehetőség például mulasztás esetén.⁷

A törvényességi ellenőrzés terjedelmével kapcsolatban általánosságban alig fogalmaztak meg jelentősebb módosítási javaslatot – ez alól az egyetlen kivétel a pénzügyi ellenőrzés kérdésköre volt. Ez utóbbi kapcsán főként a szabályozás egyértelműsítését szorgalmazták, különös tekintettel a kivett ügyekre, hiszen ezek között is több pénzügyi vonatkozású volt, de a munkaügyi döntések között is előfordult olyan intézmény-vezetői kinevezés, amelynél a döntés határozatképesség hiányában született meg, ám az akkori szabályozás alapján ez még egyértelmű aggályossága esetén sem volt vizsgálható.

Szintén komoly problémát jelentettek a mulasztással elkövetett jogsértések, hiszen ezek esetében jobbára eszköztelen maradt a hivatal, ugyanakkor a rendszerváltás utáni időszakban számos – mondhatni – elhíresült mulasztást követtek el az önkormányzatok, amelyeket az akkori törvényi szabályozás hézagai is csak előmozdítottak. Így példaként hozható a már fent említett szervezeti és működési szabályzat nélkül működő fővárosi kerület esete vagy az, hogy néhány önkormányzat azzal próbálta meg a helyi népszavazási törekvéseket elfojtani, hogy nem alkotta meg a helyi népszavazás szabályait tartalmazó önkormányzati rendeletet. Több esetben hiába született bírósági ítélet, a mulasztás orvoslására még ekkor sem került sor, így az államigazgatás vagy eszköztelenül szemlélte a törvénytelen működést vagy a legsúlyosabb szankcióhoz folyamodott és javaslatot tett a képviselő-testület felosztására. Ugyanakkor érzékelhető, hogy ez utóbbit a jogalkotó nem gyakori és állandó alkalmazásra szánta, hanem a másként el nem hárítható és kirívóan súlyos jogsértések kezelésére, így alapvetően hiányzott egy olyan köztes lépcsőfok, amely a választópolgárokat jogbizonytalanságban tartó önkormányzatok számára visszatartó erőt jelentette volna.

6 A települési önkormányzatokról szóló törvény szabályozási koncepciója, *Magyar Közigazgatás*, 1990/3, 216.

7 Szabó Lajos: Az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének fejlesztése, *Magyar Közigazgatás*, 1993/8, 467-468.

Mindezek miatt már 1993-ban felmerült annak a gondolata, hogy az ellenőrzést végző szerv pótolja az önkormányzat döntését. Leginkább két esetben tartották ezt már ekkor is indokoltnak: ha törvényben meghatározott döntést mulaszt az önkormányzat, vagy ha jogerős bírósági ítéletet nem teljesít. Mindkétszer garanciaként csupán annyit javasoltak, hogy a pótlás előtt törvényességi észrevétel történjen, illetve hogy az önkormányzat bírósághoz fordulhasson az intézkedéssel szemben. Ugyanakkor az is elhangzott, hogy a jogbiztonság előmozdítása érdekében szoros bírósági eljárási határidőket kellene előírni, amely miatt az ötletet már ekkor összekötötték egy elkülönült közigazgatási bírósági rendszer felállításának gondolatával, hiszen 1993-ban még az akkori megyei bíróságokon belül működtek közigazgatási tanácsok viszonylag kis számban.

A mulasztás pótlása mellett a másik jelentős probléma a jogellenes döntés végrehajtásának a felfüggesztése volt, ugyanis az akkori szisztémában egy jogsértő döntés egy hosszadalmas bírósági eljárás lezárulásának végéig hatályban maradt. Ugyan a végrehajtás felfüggesztése már ekkor is kérhető volt a bíróságtól, de a kialakult gyakorlat alapján a bíróságok csupán a megsemmisítés valószínűsége esetén függesztették fel a döntést. A felfüggesztés jogának a gyakorlását szintén megfelelő garanciákhoz kötötték volna, mint például a közérdek közvetlen veszélye vagy annak feltételként történő előírása, hogy a végrehajtás másképpen el nem hárítható kárral járjon.⁸

A már 1993-ban megfogalmazott és napvilágot látott javaslatok a későbbiek során tovább érlelődtek és újra meg újra megjelentek a közigazgatási irodalomban. 2001-ben „A magyar önkormányzati rendszer továbbfejlesztése” címmel átfogó tanulmánykötetet tettek közzé, amelyben jobbra ugyanezen kérdéseket vetettek fel egyre sürgetőbben.⁹ 2007-ben az akkor hatáskörrel rendelkező minisztérium végezte el újra az önkormányzati rendszer átfogó értékelését és a kialakított dokumentumban szervezeti, működési és finanszírozási szempontból is több javaslatot fogalmaztak meg, nem elvetve a korábban már megjelent ötleteket sem. Így a működési kérdések egyik legsúlyosabb problémájaként említették a törvényességi ellenőrzés eszközrendszerének a fent is említett fogyatékoságait, különös tekintettel az aktus pótlásának és a felfüggesztésnek a lehetetlenségére, valamint a gazdálkodási ellenőrzés hiányára. Ezen döntések, aktusok mindegyike olyan ugyanis, amelynek eredménye a választópolgárokat közvetlenül érinti, így egy

8 Szabó: i. m. 470.

9 Belügyminisztérium Önkormányzati Munkacsoport: A helyi önkormányzati rendszer fejlesztésének fő irányai. In: Csefkó Ferenc (szerk.): *A magyar önkormányzati rendszer továbbfejlesztése*, Budapest, Magyar Önkormányzati Szövetségek Társulása (2001) 233-236.

adott esetben évekig elhúzódó alkotmánybíróági, bírósági eljárás kiemelkedően súlyos következményekkel járhat, amelyet az államigazgatásnak tehetetlenül kell szemlélnie. Az aktusok pótlásán belül külön esetként képeznek a kötelező közszolgáltatást elmulasztó helyi önkormányzati ügyek, míg a gazdálkodási döntések kivett jellege miatt sok esetben feltáratlanul maradnak olyan ügyek, amelyekben a helyi önkormányzatok nyilvánvalóan felelőtlenül, kockázatosan és erőn túl vállalkoznak. A számvevőszéki ellenőrzés az esetlegessége és szűrópróbaszerű jellege miatt ugyanis valódi, hatékony és valamennyi önkormányzatra kiterjedő ellenőrzést nem jelent, ugyanis köztudomásúan egyes kisebb önkormányzatok ellenőrzésére alig-alig került sor az erőforrások hiányában. A választópolgárok a közszolgáltatások hiánya miatt szintén nem tudtak fellépni, hiszen kizárólag a rendeleti formában hozott döntést lehetett csak utólagos normakontroll keretében megtámadni az Alkotmánybíróság előtt – amely eljárás sok esetben ugyancsak aránytalanul hosszú idő múlva vezetett eredményre –, míg a normatív formában hozott határozattal szemben pedig a választópolgár nem is élhetett jogorvoslattal, hiszen sem a jogszabályok, sem a kialakult bírósági gyakorlat alapján nincsen keresetőségi joga.¹⁰ A 2008 és 2010 közötti időszakban szünetelő törvényességi ellenőrzés a helyzetet csak tovább rontotta, így elodázhatatlanná vált a változás.

2. AZ ÁTALAKULÁS

A 2010-ben lezajlott választások után lehetőség nyílt a szervezeti átalakítás nyomán a törvényességi ellenőrzés ideiglenes visszaállítására, majd annak reformálására. Első lépésként a megyei, fővárosi közigazgatási hivatalok restitúcióját hajtották végre, majd néhány hónap múlva a területi integráció első lépéseként megtörtént a területi kormányhivatalok létrehozása, amelyek a későbbi fejlődés eredményeként immáron a legjelentősebb dekoncentrált közigazgatási szervnek tekinthetők ma Magyarországon. A törvényességi felügyelet bevezetésére ugyanakkor csak 2012-ben került sor, bár a 2011-ben elfogadott és kihirdetett Alaptörvény szövege már a törvényességi felügyelet jogintézményét tartalmazta a helyi önkormányzatok kapcsán, a vonatkozó teljes szabályanyag nagyobb volumenű változásával egyetemben. Szintén az Alaptörvény rögzítette a törvényességi felügyelet máig legjelentősebb eszközeit is azzal együtt, hogy a részletszabályok megismerésére egészen év végéig várni kellett.

¹⁰ Belügyminisztérium: Vitaanyag a helyi önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének irányairól. [Elérhető: [http://www.bm.gov.hu/web/portal.nsf/index/950B8E5B10446B5DC1257298002C6FBC/\\$file/vitaanyag.pdf?OpenElement](http://www.bm.gov.hu/web/portal.nsf/index/950B8E5B10446B5DC1257298002C6FBC/$file/vitaanyag.pdf?OpenElement) (letöltés dátuma: 2011. április 5.)]

Ma már érdekes adalék, hogy az Alaptörvény kidolgozása során a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének több megfogalmazása is nyilvánosságra került. Valamennyi tervezet közös eleme volt azonban az, hogy a törvényességi ellenőrzést a törvényességi felügyelet intézménye váltja fel, amelyet a Kormány a fővárosi, megyei kormányhivatalok segítségével végez. Az elfogadott normaszöveg az alkotmányokhoz illő módon a részletes szabályozás helyett az absztrakció magasabb szintjére helyezkedett, így a 34. cikk (4) bekezdése csupán azt rögzíti, hogy a Kormány a fővárosi, megyei kormányhivatalok útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét. A 32. cikk (5) bekezdése már az aktus pótlásának a lehetőségét teremti meg azzal, hogy a fővárosi, megyei kormányhivatal a bíróságtól kérheti annak megállapítását, hogy a helyi önkormányzat elmulasztotta törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét. Sikeres eljárás esetén a helyi önkormányzatot a bíróság kötelezi a rendelet megalkotására, azonban 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.

Szintén a törvényességi felügyelethez kötődik és gazdasági típusú eszközöket erősíti az Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdésében található rendelkezés, amely szerint a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét, illetve más kötelezettségvállalását törvény a kormány hozzájárulásához vagy más feltételhez kötheti a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében. Ezzel tehát a régóta szorgalmazott gazdasági kontroll valósult meg.

Az előbbi kitekintés alapján is megállapítható, hogy a szakirodalom régóta szorgalmazta az ellenőrzés felügyeleti eszközökkel történő bővítését, illetve az ellenőrzés felügyeletté történő konvertálását, amely 2012-ben meg is történt. Itt érdemes megjegyezni, hogy a felügyelet mint fogalom a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája rendelkezéseinek is megfelel, amely eleve a felügyelet fogalmát alkalmazza, mint Európában elterjedtebb megoldást. Fontosabb kívánalomnak inkább az minősül, hogy a felügyelet kizárólag törvényességi alapon történhessen, illetve ne foglalja magába a kormányzat részéről az utasítási jogot, amelynek a magyar szabályozás is maradéktalanul megfelel.

A törvényességi felügyelet és ellenőrzés hazai elmélettörténete alapján az Alaptörvény, illetve az Möt. tehát megteremtette a felügyelet lehetőségét, amelyben

olyan egyedülálló eszköz is helyet kapott, mint a rendelet pótlása, hiszen a korábbi elemzések inkább az aktusok pótlását szorgalmazta, amely ebben a kontextusban jellemzően a határozatokat jelentette. A jelenlegi szabályozás ezek pótlására ugyancsak lehetőséget biztosít, azonban többszörös garanciákkal körülbástyázva. A rendelet mint jogszabály pótlása azonban kezdetben önkormányzati körökben hangos visszhangot kapott. Ezek egy része felháborodott volt, más része pedig annak adott hangot, hogy milyen módon vélték kibúvót találni a szabály alól az önkormányzati autonómia jegyében, például a kormány megbízott által megalkotott rendeletnek a tervezett módosításával. Utóbbi kapcsán egyértelműen kijelenthető, hogy a szabályozás többszintűségének és zártságának köszönhetően a rendelet ignorálása csaknem kizárt, míg az első felvetésére az elmúlt négy év tapasztalatainak az értékelése adhat választ.

3. A TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELET TAPASZTALATAI

A fentiekben idézett jogszabályi rendelkezésekből is kitűnik, hogy bár a törvényességi felügyelet jogköre a Kormányé, annak megvalósításában a fővárosi, megyei kormányhivatalok közreműködnek. Így a konkrét tapasztalatokat javarészt a területi kormányhivatalok beszámolóiból lehet nyomon követni, amelyekben a törvényességi felügyelet megvalósítása külön fejezetet képez.

A Kormány azonban, mint a hatáskör gazdája, a felügyelet egységességének biztosítása érdekében meghatározza azokat a szempontokat, amelyek alapján a felügyelet gyakorolható. Ezeket az ún. célvizsgálati ellenőrzési szempontokat évről évre a törvényességi felügyeletért felelős miniszter adja ki, aki korábban a Közigazgatási Igazságügyi Miniszter volt, 2014 után pedig a Miniszterelnökséget vezető Miniszter. Emellett persze a területi kormányhivataloknak is lehetőségük van arra, hogy a helyi sajátosságokra reagáljanak vagy egyéb, általuk indokoltnak tartott szempontokra is kiterjesszék a vizsgálatot, amelyek így megyei szinten eltérhetnek egymástól. Mégis, a célvizsgálati szempontok egyfajta általános iránymutatást jelentenek és felhívják a figyelmet olyan aktuális jogalkotási, jogalkalmazási kérdésekre, amelyek várhatóan a helyi önkormányzatok jelentős száma számára problémát jelentenek.

A beszámolókból és az adatokból általánosságban megállapítható, hogy az ellenőrzések célja nem a büntetés, hanem a jogszerű működés elérésére, amelynek elősegítése érdekében a területi kormányhivatalok igyekeznek úgymond joga túli eszközökkel vagy soft law eszközökkel előmozdítani a jogszerű működést. Éppen ezért a célvizsgálati ellenőrzések témakörei tárgyában a kormányhivatalok jegyzői értekezleteteket szerveznek, ahol az érintett önkormányzatok figyelmét előzetesen

felhívják a célvizsgálat szempontjaira. Mivel a jogsértések, szabálytalanságok jelentősebb hányada nem kellő gyakorlatból, figyelmetlenségből vagy a szabályok esetleges nem kellő ismeretéből fakad, így az értekezleteken elhangzott szempontok alapján a legtöbbször a szakmai segítségnyújtás eszközét alkalmazzák a területi kormányhivatalok, amely egyben a törvényességi felügyelet legenyhébb eszköze, mivel a tapasztalatok alapján ezzel is elháríthatóvá válnak a jogsértések.

Ennek megfelelően konkrét ügyekben is kimutathatók a szakmai segítségnyújtás során elért eredmények. Például a 2013. évi célvizsgálat egyik jelentős szegmensét a vagyongazdálkodással kapcsolatos rendeletek vizsgálata adta, amelynek során azt tárták fel, hogy a vagyongazdálkodási szerződéssel rendelkező önkormányzatok közel fele rendeleti szinten vagy egyáltalán nem, vagy nem kellő részletezettséggel szabályozta az erre vonatkozó előírásokat. Így jó néhány önkormányzat egyáltalán nem tartotta nyilván elkülönítetten a törzsvagyont, míg a látszólag jogkövető önkormányzatok igen nagy hányada akként készítette el a vagyonkimutatását, hogy az nem felelt meg maradéktalanul a jogszabály előírásainak.¹¹

A vizsgálandó témakörök között azonban nemcsak konkrét jogalkotási területeket találhatunk, hanem általános, az ülések megtartásával, a döntéshozatallal vagy a rendeletalkotással kapcsolatos kérdéseket. Ilyen például a testületi jegyzőkönyvek tartalmi, formai megfelelősége, vagy az, hogy azokat, illetve az önkormányzati rendeleteket határidőben megküldik-e a kormányhivatalba. Ugyancsak sok problémát rejtenek a helyi önkormányzatok fakultatív feladatai, amelyek esetén vizsgálni szükséges, hogy a jogszabály által előírt feltételek teljesültek-e, így a feladat egyáltalán vállalható volt-e. Szintén körültekintően vizsgálandók a társulási megállapodások, különös tekintettel arra is, hogy a Möt. a jogi személyiségű társulásokat honosította meg, így a korábban alakult társulási formákat az új jogi szabályozáshoz kellett igazítani, ami sok esetben ugyancsak nem ment zökkenőmentesen, hiszen míg például a meglévő társuláshoz történő csatlakozásra és kiválásra szigorú időbeli korlátok vonatkoznak, addig új társulás létrehozása a Möt. alapján bármely naptól lehetséges.

A jogalkotással kapcsolatban általánosan jelentkező probléma a nem megfelelő előkészítés, így a hatásvizsgálat vagy a rendelettervezet indokolásának elmaradása, illetve hiányos elkészítése. Szintén gondok adódnak a jogszabályszerkesztéssel kapcsolatban is, különös tekintettel a rendelet bevezető részére, mivel ez az a rész, ahol meg kell adni a felhatalmazás alapját vagy utalni arra, hogy a rendelet

¹¹ Lásd: Beszámoló a Békés Megyei Kormányhivatal 2014. évi tevékenységéről, 7.

megalkotása eredeti jogalkotó hatáskörben történt. E körben jellemző példaként szolgálnak a szabálysértési és közösségellenes magatartásokat szabályozó rendeletek, amelyek konvertálása sok önkormányzat számára – nem feltétlenül szándékosan – de nagy nehézséget okozott.¹² Több esetben ugyanis úgy történt a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat nyomán a közösségellenes magatartásokat szabályozó rendeletek „átalakítása” közösségi együttélést szabályozó rendeletté, hogy a helyi önkormányzat egyszerűen a bevezető rendelkezéseket módosította, holott a jogilag helyes megoldás az lett volna, ha a korábbi rendeletet hatályon kívül helyezi és helyette – akár azonos magatartásokat tiltva – új rendeletet alkot. Szintén problémás a hatályba lépés módjának a meghatározása. E körben a területi kormányhivatalok jellemzően azt kifogásolták, ha a rendelet a kihirdetés napján történő hatálybalépést határozott meg, ám – az irányadó szabályokkal ellentétben – elmulasztotta a hatálybalépés pontos óra szerinti meghatározását. Emellett külön területet képeznek a költségvetési és zárszámadási rendeletekkel kapcsolatos problémák.¹³ A nevezett hiányosság, rendeletszerkesztési fogyatékoságok orvosolása ugyancsak túlnyomó részben szakmai segítségnyújtás keretében valósult meg, és csak kevés számú esetben volt szükség törvényességi felhívás kibocsátására, amely jellemzően a vagyonnal kapcsolatos, illetve szociális tárgyú rendeleteket érintette.

A célvizsgálatokon kívüli ellenőrzések általában szintén új jogszabályi kötelezettségekhez kapcsolódnak, mint például 2014-ben az Építési törvény módosításával bevezetett változások,¹⁴ a sok vitát kiváltó parkolási és várakozási díj rendeletek, a hulladékszállítási (főként folyékony hulladék) és a szociális rendeletek.¹⁵ Ez utóbbiak egyben a kúriai eljárások középpontját is képezik jellemzően a szociális segély feltételül szabott sajátos rendelkezések miatt, mint például a tisztasággal, park rendezésével vagy más privát szférával kapcsolatos előírások betartása miatt, azzal együtt, hogy a hagyományosan problémás rendelettípusok a Kúria Önkormányzati Tanácsának a gyakorlatában is értelemszerűen megjelennek.

12 Lásd: Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-6727/2012. számú ügyben 10. [Elérhető: <https://www.ajbh.hu/documents/10180/.../3451aa85-c2c9-4782-bde8-f3184336663c> (letöltés dátuma: 2017. március 20.)] és Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-687/2013. számú ügyben 21. [Elérhető: <http://www.ajbh.hu/documents/10180/111959/201300687.rtf/1fe44f4a-ee78-402e-9ae1-7e5a618b3bd9?version=1.0>. (letöltés dátuma: 2017. március 20.)]

13 Beszámoló a Békés Megyei Kormányhivatal 2013. évi tevékenységéről, 10.

14 Lásd például: Beszámoló a Fejér Megyei Kormányhivatal 2013. évi tevékenységéről, 12.

15 Lásd: Beszámoló a Csongrád Megyei Kormányhivatal 2015. évi tevékenységéről, 14.

Az Mötvt érintő szervezeti, eljárási és személyi kérdéseket érintő változásait szintén mindig különös figyelem kíséri. Ilyen volt 2012-ben a közös önkormányzati hivatalok kialakítása vagy 2016-ban a polgármesterek illetményének, tiszteletdíjának megállapítására vonatkozó rendelkezések változása, amelyek érvényesülése ugyancsak a törvényességi felügyelet középpontjába került, így feltárhatók voltak például azok az esetek, amikor a polgármesterek részére a képviselő-testületek jogellenesen állapítottak meg pótlékot, de hasonlóan górcső alá vették a méltatlansági eljárások lefolytatását is.¹⁶

A rendeletek felülvizsgálatával kapcsolatos tapasztalatokat, akár a jogsértő rendeletekkel, akár a mulasztásokkal kapcsolatban külön tanulmányban foglaltam már össze a Kúria és az Alkotmánybíróság gyakorlatának vizsgálata kapcsán, így e helyütt csak arra térek ki, hogy a legsúlyosabb eszköz, azaz a sok vitát kiváltó rendeletpótlás kapcsán, milyen gyakorlat alakul ki. Általánosságban megállapítható, hogy a komoly, bírósági eljárást indukáló jogsértések többnyire néhány jól meghatározható témakörből kerültek ki. A kúriai eljárások viszonylag nagy száma mellett megállapítható, hogy a mulasztásos esetek nem képeznek túlnyomó többséget, e körben jellemzően a költségvetéssel, zárszámadással kapcsolatos rendeletek hiányoznak, amely mellett olyan speciális, konkrét társadalmi viszonyokat szabályozó rendelettípusok is megtalálhatók, mint a vízgazdálkodással, helyi építési szabályzat megalkotásával vagy lakások bérbeadásával kapcsolatos rendeletek. Kifejezetten a rendelet pótlására azonban akkor kerülhet sor, ha a helyi önkormányzat a Kúria által megadott határidőn belül nem tesz eleget jogalkotási kötelezettségének és a kormányhivatal a határidő leteltét követő harminc napon belül kezdeményezi a Kúriánál a mulasztás kormányhivatal által történő orvoslásának az elrendelését. A 2012 és 2016 közötti időszakban az eljárás ebbe a fázisba mindössze két esetben jutott el: 2013-ban Foktő zárszámadását kellett ilyen módon pótolni, 2014-ben pedig Csömör Nagyközség Önkormányzata mulasztotta el a helyi építési szabályzatában a kiszabályozott patak (Mókus-árok) fenntartási sávjának méreteit meghatározni.

Az új intézkedések közé tartoznak a már említett rendeletpótlás, a pénzügyi tárgyú felügyeleti jogkörök, valamint a felügyeleti bírság.

A pénzügyi tárgyú intézkedések közé tartozik főként a kölcsönfelvételhez történő hozzájárulás. Ennek a részletszabályait szintén törvényben találhatjuk meg, így a

¹⁶ Lásd: Beszámoló a Békés Megyei Kormányhivatal 2013. évi tevékenységéről, 8-9.; Beszámoló a Békés Megyei Kormányhivatal 2014. évi tevékenységéről 9.; Beszámoló a Békés Megyei Kormányhivatal 2015. évi tevékenységéről, 11.

Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény alapján 2012. január 1-jétől az önkormányzatok adósságot keletkeztető ügyleteihez törvényben meghatározott esetekben a Kormány hozzájárulása szükséges. Az eljárás során a területi kormányhivatal a megfelelő főosztály közreműködésével véleményezi a kezdeményezést. Az általános tapasztalatok alapján a kezdeményezéseket pozitív javaslattal továbbítják a Kormány felé, így például a Békés Megyei Kormányhivatal felé 2014-ben mindösszesen 16 adatszolgáltatást nyújtottak be, amelyek mindegyikében javaslatot tett a hivatal az ügyletek engedélyezésére.

A törvényességi felügyeleti bírság kiszabására főként adminisztratív jellegű jogsértések esetén kerülhet sor. Ilyen, ha a jegyző a kormányhivatal felhívása ellenére a megadott határidőn belül nem tesz eleget a jegyzőkönyv megküldési kötelezettségének vagy a kormányhivatal információkérésre irányuló megkeresésének, ismételt kötelezettségzegés esetén, továbbá ha bíróság megállapítja, hogy a helyi önkormányzat valamely kötelezettségének (jogalkotási, határozathozatali, feladat-ellátási (közszolgáltatási) nem tett eleget és a bíróság által tűzött határidő eredménytelenül eltelt, illetve ha a kormányhivatal kezdeményezése alapján a képviselő-testület nem folytatja le határidőben a polgármester, valamint a polgármester a jegyző ellen a fegyelmi eljárást. Annak ellenére, hogy az előbbiekből is kitűnik, hogy a bírság kiszabása pusztán jogkövető magatartással könnyen elkerülhető lenne, erre – ha nem is túl gyakran – de több ízben sor került az utóbbi időszakban. Így míg a Csongrád Megyei Kormányhivatal a 2015-ben arról számolt be, hogy a hatékony megelőzés miatt bírság kiszabására nem is került sor,¹⁷ addig más kormányhivatalok is csupán elenyésző számban éltek ezzel a lehetőséggel. Így például a Békés Megyei Kormányhivatal 2015-ben két esetben szabott ki bírságot: jegyzőkönyv késedelmes beküldése, vagy a Nemzeti Jogszabálytár Törvényességi Felügyelet Írásbeli Kapcsolattartás modulján – amely a kapcsolattartás új felülete – törtéző megküldésének részleges elmaradása miatt.¹⁸ Az eltelt időszak alatt szükség volt továbbá a kinevezés pótlására is, így például Orosháza város jegyzői tisztsége maradt betöltetlen az MötV-ben előírt 6 hónapos határidőig, így a kormányhivatal vezetője volt kénytelen a kinevezési jogkörét gyakorolni.

Érdemes megemlíteni azt is, hogy az állampolgárokat megillető panaszjognak köszönhetően szintén a területi kormányhivatal kezeli a helyi önkormányzatok szervezetével és működésével kapcsolatos panaszokat. Ezek tárgyköre igen változatos, de jellemzően valamely önkormányzati rendelet vagy egyedi intézkedés sérelmes volta

17 Beszámoló a Csongrád Megyei Kormányhivatal 2015. évi tevékenységéről, 13.

18 Beszámoló a Békés Megyei Kormányhivatal 2015. évi tevékenységéről, 12.

miatt fordulnak a kormányhivatalhoz, vagy a testületi ülésen előfordult anomáliák miatt írnak beadványt, továbbá az önkormányzati vagyon pazarló felhasználása, illetve sérelmes vagy diszkriminatív pályázati eljárások miatt. A panaszjog korlátlan volta miatt azonban előfordul, hogy a panasz nem is ír körül jól meghatározott jogsértést, hanem kizárólag „önmagáért” való, azaz úgymond „csak benyújtják”.¹⁹

Érdemes megjegyezni, hogy a kormányhivatalok a helyi önkormányzatok mellett a nemzetiségi önkormányzatok felett is gyakorolnak felügyeletet, amely bár kevésbé kerül a vizsgálatok fókuszába, mégis hangsúlyos, hiszen a jogsértések jelentős hányadát ezen önkormányzatok követik el. Általánosságban elmondható, hogy az együttműködési hajlandóság itt a legkisebb, a törvényességi ellenőrzés szünetelésének időszaka alatt is, míg a helyi önkormányzatok 90%-a hajlandó volt önkéntesen együttműködni, a nemzetiségi önkormányzatoknál éppen fordított volt az arány. Különösen jellemző e körben, hogy a képviselő-testület olyan tevékenységre biztosít forrást, amely nem tartozik a nemzetiségi közügy fogalmába, de emellett előfordul, hogy a jegyzőkönyveket késedelmesen küldik meg vagy nem megfelelően vezetik vagy más módon sértik meg a szervezeti és működési szabályzatot. Kisebb számban ugyan, de büntetőeljárás megindítására is sort került már, például amiatt, hogy nem a szavazatszámoknak megfelelő határozat született az MROÖ nemzetiségi listaállítással kapcsolatos döntéseiben.²⁰

ÖSSZEGZÉS

Csaknem valamennyi kormányhivatali beszámoló egységes a tekintetben, hogy a törvényességi felügyelet gyors és hatékony eszköze a jogsértések orvoslásának, különös tekintettel a jellemzően előforduló kisebb súlyú jogszabálysértésekre, amelyek esetében az orvoslás szakmai segítségnyújtás keretében történhet meg, anélkül, hogy konkrét felügyeleti intézkedésre kerülne sor. Különösen hatékonyak bizonyulnak a már említett célvizsgálatok, amelyek egyfelől olyan jogsértések kiszűrését teszik lehetővé, amelyek korábban rejtve maradtak, másrészt a célvizsgálatokkal kapcsolatos előzetes eljárásoknak köszönhetően a kormányhivatalok inkább a szakmai együttműködésre és a megelőzésre helyezik a hangsúlyt.²¹

19 Mikulási Erzsébet: *A törvényességi felügyelet 2013. évi tapasztalatai Veszprém megyében*. Elérhető: http://www.kormanyhivatal.hu/download/d/09/d0000/2013_okt%C3%B3ber%2025_el%C5%91ad%C3%A1s.pdf (letöltés dátuma: 2017. március 16.)]

20 Lásd: Beszámoló a Békés Megyei Kormányhivatal 2013. évi tevékenységéről, 10. és Beszámoló a Békés Megyei Kormányhivatal 2014. évi tevékenységéről, 9.

21 Lásd: Beszámoló a Békés Megyei Kormányhivatal 2013. évi tevékenységéről, 10-11.; Beszámoló a Békés Megyei Kormányhivatal 2014. évi tevékenységéről 9.; Beszámoló a Békés Megyei Kormányhivatal 2015. évi tevékenységéről, 12-13.

Ugyan a törvényességi felügyelet kétség kívül erőteljesebb és hatékonyabb eszközöket kínál a törvényességi ellenőrzéshez képest, a szisztéma valódi eredményessége azonban mégsem ezen eszközök gyakori alkalmazásában rejlik, hanem részben a generális prevencióban, részben a helyi önkormányzatokkal kialakított együttműködésben, amelynek köszönhetően a területi kormányhivatalok inkább a megelőző eszközökre helyezik a hangsúlyt. Ilyen informális eszköznek minősül például az, hogy a kormányhivatal jogszabályfigyelő tevékenységet végez, amelynek eredményeit körlevelekben, tájékoztatókban teszi közzé vagy, hogy informálja a helyi önkormányzatokat a várható változásokról. Ugyanilyen segítő eszköz a jegyzői értekezletek tartása és egyedi esetben a szakmai konzultációk, illetve személyes egyeztetés lehetősége. Ugyancsak az informálást segítik az írásbeli szakmai vélemények, szakmai tájékoztatók, amelyeket a kormányhivatalok honlapján közzétesznek, illetve az is, hogy a területi kormányhivatal a tevékenységével igyekszik elősegíteni a helyi önkormányzatok önkéntes reparációját.²²

A hatékonyságot növeli a pontosabb jogi szabályozás, amely nemcsak az eszközrendszer alapos körülírását jelenti, hanem az azok érvényesítését szolgáló eljárási szabályokat is, így pontos határidők rögzítését az eljárás több szakaszára. Ezzel kapcsolatban ugyan kétség kívül növekedtek a helyi önkormányzatok adminisztratív terhei, azonban ezek a felügyeleti tevékenység gördülékenyebb lefolytatását is elősegítik.

A felügyeleti eszközök bővülése ellenére továbbra is változatlan, hogy a területi kormányhivatalok kizárólag törvényességi szempontból végezhetnek kontrollt és más – például célszerűségi – szempontokat nem vizsgálhatnak. Szintén változatlanok maradtak a kivett területek, így a kormányhivatal csak az eljárás jogszerűségét vizsgálhatja azon döntések esetében, amelyek alapján munkaügyi, közszolgálati vitának van helye, vagy amelyek alapján bírósági, közigazgatási hatósági eljárásnak van helye, valamint amelyet a képviselő-testület mérlegelési jogkörében hozott. A kormányhivatalnak azonban arra lehetősége van, hogy ha olyan jogsértést tár fel, amelyre nem terjed ki az intézkedési jogköre, akkor más szerv eljárást kezdeményezze, így akár az Állami Számvevőszék, akár a Magyar Államkincstár felé élhet javaslattal – például költségvetési támogatás egy része visszatartásának vagy megvonásának kezdeményezése iránt –, vagy tájékoztathatja akár a hatáskörrel rendelkező nyomozó hatóságot, a Nemzeti

22 Beszámoló a Fejér Megyei Kormányhivatal 2013. évi tevékenységéről, 13-14. vagy Beszámoló a Csongrád Megyei Kormányhivatal 2015. évi tevékenységéről, 15.

Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot vagy fordulhat bírósághoz vagy az Alapvető Jogok Biztosához.

A fenti tapasztalatok azonban nem jelentik, hogy a törvényességi felügyeleti szisztéma jelenlegi formájában ne jelentkeznének problémák. Ezek között található szervezeti, finanszírozási, működési és a feladatellátással kapcsolatos gondok, amelyek jelentős része abból fakad, hogy a helyi önkormányzatok még mindig a korábbi szabályozásból eredő gondokkal küzdenek. Ugyanakkor az Möt. és más jogszabályok viszonylag gyakori módosítása ugyancsak a jogsértések forrásává tud válni, hiszen az ezek többségéből eredő ismételt jogalkotási kényszernek a helyi önkormányzatok nem mindig tudnak gördülékenyen eleget tenni.

A kormányhivatalokat érintő területi integráció, illetve annak az elmélyítése azonban pozitív módon hatott ki a törvényességi felügyeletre, hiszen a kormányhivatalon belüli más szervezeti egységekkel szintén elmélyült a kapcsolat, amely miatt a helyi önkormányzatok tevékenységét érintő más szervezeti egységek, mint a Hatósági Főosztály, Oktatási Főosztály, Szociális és Gyámhivatal, járási hivatalok is hatékonyabban bekapcsolódhattak a munkába. Szintén a fejlődést szolgálja, hogy a területi kormányhivatalok a tapasztalatokról és problémákról folyamatosan beszámolnak, illetve tájékoztathatják a hatáskörrel rendelkező minisztériumokat, így lehetővé válik a jogszabályi környezet folyamatos hozzáigazítása az igényekhez.

Az pedig, hogy a legsúlyosabb és egyben a helyi önkormányzatok által legtöbbet kritizált eszköz – a rendelet pótlása – alkalmazására az eltelt időszak alatt mindösszesen két esetben került sor, szintén azt igazolja, hogy a helyi önkormányzatok előzetes félelmei nem igazolódtak be, sőt a szakmai kapcsolat elmélyülése miatt kevésbé váltak szükségessé más klasszikus büntető eszközök is. Ez utóbbiakkal jellemző esetben akkor élnek, amennyiben a helyi önkormányzat olyan belső válsággal küzd, amely általánosságban nem teszi lehetővé a jogszabályszerű működést, vagy olyan kardinális, a helyi életviszonyokat érintő kérdésről van szó, amely miatt a helyi önkormányzatnak megéri szembehelyezkedni a kormányhivatal tevékenységével. Mindezen eseteket leszámítva azonban elégségesnek minősülnek a preventív informális eszközök.