

LŐRINCSIK PÉTER

A helyi önkormányzatok feletti törvényességi kontroll új szabályai

Bevezetés

A rendszerváltást követően létrehozott helyi önkormányzati rendszer jelentős változások előtt áll. Az Országgyűlés által kialakított új alapjogi keretek és szabályozás az önkormányzati autonómia széles spektrumát érintik. Bizonyos rendelkezések, új jogintézmények már 2012. év elejétől átértelmezték az állam és a helyi demokrácia viszonyát. A törvényes működés területén kialakított állami kontroll erősödése érhető tetten a törvényességi ellenőrzést felváltó felügyelet jogintézményének bevezetésével.

Az Alaptörvényben és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben (Mötv.) foglalt új szabályozás jogi kereteit a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény helyi önkormányzatok tevékenységének államigazgatási felügyeletéről rendelkező 8. Cikke alapozza meg.

A Charta a felügyeletre vonatkozó egyes jogintézményeket és egyéb eszközöket nem részletezi, azok a magyar jogi szabályozásban az Alaptörvényben és az Mötv.-ben kerültek kifejtésre.

Az új rendelkezések tanulmányozása során azonban felmerülhet a kérdés, hogy a felügyelet – a jogtudomány által kimunkált fogalmi és tartalmi tényezőket vizsgálva – mennyiben jelent szélesebb körű jogosítványokat a korábbi ellenőrzési eszközöknél.

Ilyen alapon a törvényességi felügyelet és a törvényességi ellenőrzés valóban egymásba illeszthető fogalmak lennének, és csak a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája által használt fogalomnak enged az új Alaptörvény?

Kétségtelen, hogy néhány – erősen vitatható – elemen kívül se nem több, se nem kevesebb a felügyelet az ellenőrzésnél. Vannak azonban az önkormányzatok működését rendkívüli módon befolyásoló – és ultima ratioként jelölt – eszközök amelyek merőben újak az magyar szabályozásban: a normapótlás és a bírságolás lehetősége. Dolgozatomban a felügyeleti eszközök ismertetése során ezekre különös figyelmet fordítok, mivel ezek tényleges alkalmazása kapcsán még sok jogi és gyakorlati vitapontot látok.

A felügyeletet ellátó szerv – a fővárosi és megyei kormányhivatal – kétszeresen is deklarálásra kerül az Alaptörvény 34. cikk (4) bekezdése, valamint az Mötv. jelenleg hatályos szövegében közvetett módon több helyen is, illetve 2013. január 1-jétől már *expressis verbis* a 127. § által.

A kormányhivatalok számára a felügyeleti jogkör gyakorlása közel sem újszerű feladat, hiszen a területfejlesztés intézményei felett ezt a hatáskört már évek óta a jogelőd szervezetek ál-

tal is ellátták, csakhogy az eszközrendszer nem ugyanaz. Mind a felügyelt helyi önkormányzatok, mind pedig a felügyeletet ellátó hivatalok is most ismerkednek az intézkedésekkel.

Dolgozatomban kísérletet teszek a helyi önkormányzás feletti kontroll bemutatására, a törvényességi felügyelet tartalmi elemeinek részletes vizsgálatára, amelynek során kitérek arra is, hogy milyen új és eddig a magyar szabályozásban nem alkalmazott eszközök állnak rendelkezésre a kormányhivatalok számára ezen hatáskörük gyakorlása során.

Elméleti alapvetés

Mielőtt az állami kontroll egyes eszközeinek részletes vizsgálatára sor kerülne, szükségesnek tartom ismertetni a felügyelet és az ellenőrzés elmélet által kidolgozott definícióját és legfontosabb jellemzőit. Céлом ezzel az, hogy rávilágítsak a két jogfogalom és gyakorlati alkalmazhatóságuk lényeges különbségeire, amely iránymutatást ad a helyi önkormányzatok felett ellátott kormányzati kontroll új szabályainak a vizsgálatához.

A felügyelet

Vizsgálatom során megállapítottam, hogy a szakirodalomban a szerzők változatos módon értelmezték a felügyeletet, illetve viszonyát az ellenőrzéshez. A jogtudósok egyik csoportja arra az álláspontra helyezkedett, hogy a felügyelet az ellenőrzés egy sajátos formája, a tények regisztrálásán és értékelésén túl más jogot nem tartalmaz, így beavatkozási jogot sem.¹ Mások éppen a beavatkozási jogot tekintették a felügyelet lényegének, vagyis azt, hogy a felügyelő szerv befolyásolhatja a felügyelt szervezet tevékenységét.²

Az idők során azonban az a nézet vált uralkodóvá, amely szerint a felügyelet tágabb kategória, mint az ellenőrzés, ugyanis utóbbi nem tartalmaz intézkedési jogot, míg a felügyelet intézkedési jogosítvánnyal is bír, ami pedig lehet az aktus megsemmisítése, a törvénysértőnek ítélt döntés végrehajtásának felfüggesztése, esetleg szankciók alkalmazása is.

Az ellenőrzés legjellegzetesebb elemei közé tartozik az információszerzés (iratokba való betekintés, adatszolgáltatás igénylése, ellenőrzött helyiségbe belépés, iratok lefoglalása), mindezek azonban nem eredményeznek befolyásolási jogot. A felügyelet viszont nem csak információkat szerez, hanem befolyásolhatja a felügyelt szervezet tevékenységét, jogi aktusaira valamilyen szempontból (általában törvényességi) hatást gyakorolhat.

Önkormányzati aspektusból szemlélve is tény ma már, hogy a felügyeleti jog képezi a teljesebb jogosítványt. A felügyeleti jog gyakorlója nem csak jelzéseket tesz az ellenőrzés megállapításairól, hanem saját jogán beavatkozásra is jogosult.

A törvényességi felügyelet az állami szervek olyan hatásköre, amely biztosítja számukra, hogy a törvényekben rögzített kötelező eszközökkel befolyást gyakoroljanak az önkormányzatok működésére.

A törvényességi felügyelet eszközei között a szakirodalom többféle csoportosítást ismer.³ A felügyeleti eszközök a következők szerint oszthatók:

¹ Egyed István, Tomcsányi Móricz, Török Lajos. Megállapítható az is, hogy az 1945 utáni kelet-európai országok jogirodalmában a felügyelet-ellenőrzés fogalom párt megkülönböztetés nélkül lényegében megkülönböztetés nélkül szinonimaként használta.

² Lorenz von Stein, Heinrich Triepel, Rényi József, Magyary Zoltán, Zsuffa István, Szamel Lajos, Szentpéteri István, Madarász Tibor, Kalas Tibor, Kaltenbach Jenő. A kérdés lényegében Heinrich Triepel óta eldőlt, a modern kori jogirodalomban csak néhány szerző tér ki külön a fogalmi elhatárolásra, de ők is Triepelre utalnak vissza.

³ KALTENBACH JENŐ: *Az önkormányzati felügyelet*. Universum Kiadó, Szeged, 1991. 169. és 173. LŐRINCZ LAJOS: *A közigazgatás-tudomány alapjai*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 1997. 121-122. HOFFMANNÉ DR. NÉMETH ILDIKÓ – HOFFMANN ISTVÁN: Gondolatok a helyi önkormányzatok ellenőrzéséről és felügyeletéről nemzetközi és történeti kitekintéssel, a gyakorlati végrehajtás módszereivel Somogy megyében. In: *Magyar Közigazgatás*, 2005/5. 90-91.

– segítő, helyreigazító eszközök (információkérés, tanácsadás, segítségnyújtás, kifogásolás, törvényességi észrevétel, az aktus megsemmisítése, kötelezés a döntéshozatalra, jóváhagyás, engedélyezés);

– helyettesítő, felváltó eszközök (önkormányzati aktus pótlása, állami megbízott beállítása, önkormányzat képviselő-testületének feloszlata).

Akárhogy is elemezzük a felügyelet fogalmát, a lényeg álláspontom szerint az, hogy ez a jogérvényesítés olyan módja, amelyben a felügyeletet gyakorló a felügyelt jogszerű működését vizsgálja, és jogsértés esetén intézkedik a megsértett rend helyreállításáról, illetve szankcionálja a jogsértőt.

Emellett még egy dologról nem szabad elfeledkezni. Ez pedig az, hogy amikor önkormányzatokról beszélünk, azokat az államszervezet részének kell tekintenünk, tehát az állam beavatkozási igénye indokolt és szükségszerű. Az önkormányzatok adják az állami felépítmény alapját, így törvényes működésük megkövetelése is elvitathatatlan a kormányzat részéről.

A beavatkozás során alkalmazott eszközök azonban már vita tárgyát képezhetik.

Az ellenőrzés

Az ellenőrzés elhelyezése és meghatározása az állami funkciók között éppúgy folyamatos vitákat artikulál ma is, mint a felügyelet. Itt is szinte lehetetlen egzakt meghatározást adni, amely teljes egyértelműséggel kifejezésre juttatja annak lényegét.

Leegyszerűsítéssel és általánosítással csak annyi határozható meg, hogy az ellenőrzés valamely tevékenység megvalósult eredményének a követelményekkel való összevetését jelenti abból a célból, hogy a jövőbeni következtetések levonhatók legyenek a kívánatos munkavégzés követendő irányaira.

Vagy más hasonló megfogalmazással: az ellenőrzés a közigazgatási szerv vizsgálódása, informálódása az ellenőrzött jogalany működéséről.

Jellemzőit tekintve rögzíthető, hogy az ellenőrzés ténymegállapító, információszerző és azokból mind a hiányosságokat előidéző okokra, mind pedig a jövőben végzendő magatartási formára nézve következtetések levonó tevékenység.

A felügyelet szintén a tényeket és folyamatokat áttekintő, azokkal kapcsolatosan azonban kezdeményező, esetenként szankciókat is tartalmazó tevékenység. A kettő közötti különbség az, hogy a felügyelet a vizsgált tevékenység jogszerűségét ellenőrzi, ebből következően a felügyelet lényegi eleme az, hogy alapvetően törvényességi tartalmú; az ellenőrzés pedig elsődlegesen szemlélődő, információgyűjtő, hibafeltáró, javaslattevő törvényességi, gazdasági és szakmai kérdésekben egyaránt.

Összegezve a két jogfogalom közti különbségek mellett azonban egy szembevető hasonlóság is kiderülhetett a fentiek alapján: ez pedig nem más, mint a fogalmi bizonytalanság. Olyan helyzet ez, amikor mindenki érti és tudja, hogy egy dolog mi akar lenni, de adekvát megfogalmazással azt senki nem tudja leírni.

Mindenki tisztában van a felügyelet és az ellenőrzés elméleti elhatárolásának szükségességével, de minden tudományág másként magyarázza ezt, máshol húz határvonalat az alkalmazásuk időbeliségét, terjedelmét, mélységét és az alkalmazott eszközöket illetően.

Egy azonban biztos, ha a fogalmak olykor bizonytalanok is, az eszközrendszer – legalábbis az önkormányzatok feletti kontrollt tekintve – jog által – mégpedig minősített szavazatarányhoz kötött törvényekben – szabályozott. Ez egy olyan biztos és egyértelmű vizsgálati alapot eredményez, amely lehetőséget biztosít a jogszabály kritikai elemzésére is.

Az Möt. VII. fejezetében meghatározott eszközrendszer

A törvényi szabályozás ismertetésénél szükséges kiemelni, hogy jelen értekezés kizárólag az Alaptörvény alapján sarkalatos törvényként elfogadott Mőtv. által meghatározott felügyeleti szabályozást veheti alapul, ugyanis a részletszabályokat is tartalmazó rendeleti szintű szabályozás várhatóan csak a közeljövőben fog meg jelenni.

Információkérési és javaslattevési jog⁴

A kormányhivatal a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozóan az érintettől információt, adatot kérhet, konzultációt kezdeményezhet, amelyeknek az érintett a megadott határidőn belül köteles eleget tenni.

A koherenciát nélkülöző módon az információkérési jog mellett szabályozza a törvény a javaslattevési jogot, mely – felügyeleti jellege mellett – az önkormányzati autonómia határait is fessegeti. Nevesítve a kormányhivatal javaslattal élhet a helyi önkormányzat működésére, szervezetére, döntéshozatali eljárására vonatkozóan. A javaslatot a helyi önkormányzat képviselő-testülete köteles megtárgyalni és arról döntést hozni. A javaslat elutasításának indokát a helyi önkormányzat köteles a kormányhivatallal ismertetni.

Törvényességi felhívás⁵

A törvényességi felügyelet körében a jogszabálysértés észlelését követően van lehetősége a kormányhivatalnak legalább – harminc napos határidő tűzésével – az önkormányzatot felhívni a jogsértés megszüntetésére

A korábbi törvényességi észrevétel kibocsátás joghatásához képest lényegi változások nem fedezhetők fel, ugyanis a jogkövetkezmények a korábbi szabályozásnak megfelelő irányba hatnak. Vagy elfogadja azt az önkormányzat, és ekkor köteles a megadott határidőn belül az annak alapján tett intézkedéséről a kormányhivatalt írásban tájékoztatni, vagy az egyet nem értést követően a kormányhivatal mérlegelési jogkörében továbbléphet a törvényességi felügyeleti eszközök alkalmazása során.

A képviselő-testület ülésének összehívása⁶

Az Möt. mérlegelési jogkört biztosít tekintetben a kormányhivatal számára, hogy kezdeményezze a polgármesternél a képviselő-testület ülésének összehívását, ha a törvényességi kérdések képviselő-testület által történő megtárgyalása a helyi önkormányzat törvényes működésének biztosítása érdekében indokolt.

Kiegészítő szabály, hogy ha a polgármester a kormányhivatal képviselő-testületi ülésének összehívására tett javaslatának nem tesz eleget, a képviselő-testület ülését a kormányhivatal hívja össze.

Ez felvet azonban egy jogi problémát, mégpedig az ülés előkészítésére, lefolytatására és a rögzítésére vonatkozóan, tekintettel arra, hogy a törvény ebben az esetben lehetőséget biztosít a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában meghatározott szabályoktól való eltérésre.

Ez nem más, mint „legalizált jogsértés”, de a szabályozás célja feltétlenül érthető és elfogadható. A jogalkotónak az ilyen „rendkívüli ülés” helyzetét kellett megtalálnia és jogi kereteket biztosítania hozzá, hiszen itt arról van szó, hogy a kormányhivatal által összehívott képviselő-testület tevékenysége a korábbi törvénytelen működésének a felszámolására terjedjen ki és ne új, eltérő napirendek megtárgyalására, ezért „a cél szentesíti az eszközt” elv alapján a törvényes működés helyreállítása alapvetőbb érdek és érték, mint az SZMSZ-szerű ülésezés biztosítása.

⁴ Möt. 133. §.

⁵ Möt. 134. §.

⁶ Möt. 135. §.

Önkormányzati rendelet felülvizsgálatának kezdeményezése⁷

A képviselő-testület által megalkotott önkormányzati rendelet Alaptörvényt vagy egyéb jogszabályt sértő volta biztosítja a kormányhivatal számára azt, hogy az ilyen rendeletek kapcsán felülvizsgálatot kérjen.

A jogsérelem súlya egyik oldalról, másik oldalról pedig a felülvizsgálat tárgyában eljáró szerv hatásköre determinálja a felügyeleti eljárás irányát és kimenetelét.

Ha az önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközik, akkor a kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter útján, az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározott formai és tartalmi követelményeknek megfelelő indítvány tervezetének megküldésével egyidejűleg kezdeményezi a Kormánynál az önkormányzati rendelet alkotmánybírói felülvizsgálatának indítványozását.

Az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát a Kúriánál kell kezdeményezni. Ez a része a szabályozásnak újdonság a korábbihoz képest.

Jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítása⁸

Az előbbieken kifejtettek mellett ellenkező előjellel is kialakulhat jogszabálysértés, mégpedig abban az esetben, amikor a helyi rendelet hiánya idézi elő a jogellenes állapotot.

A kormányhivatal ebben az esetben kezdeményezi a Kúriánál a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását, ha a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta.

A Kúria jogalkotási kötelezettséget előíró döntésének be nem tartása esetén – mert ilyen is előfordulhat – a kormányhivatal kezdeményezi a Kúriánál a mulasztás kormányhivatal által történő orvoslásának az elrendelését. Ez pedig nem más, mint normapótlás a mulasztó önkormányzat helyett.

Normapótlás⁹

Az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdése biztosítja a felhatalmazást arra az esetre, hogy a mulasztó önkormányzat helyett a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és a megyei kormányhivatal vezetője alkossa 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, illetve a helyi kihirdetésről a jegyző gondoskodik.

Ez a 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.

Lényegében itt nem történik más, mint az, hogy az állam átveszi az önkormányzat jogalkotó szerepét.

Ezzel kapcsolatban számos kérdés merülhet fel.

Jogalkotó-e a kormány megbízott, vagy csak helyettesítő feladatot lát el a normapótlással?

Véleményem szerint a kormány megbízott nem minősül jogalkotónak olyan értelemben, ahogy például az Országgyűlésre, vagy magára a helyi önkormányzatra lehet tekinteni. Inkább hasonlít a helyzete a különleges jogrend eseteinek elrendelése során meghatározott jogalkotókéhoz.

⁷ Möt. 136. §.

⁸ Möt. 137. §.

⁹ Möt. 138. §.

Megint egy afféle „a cél szentesíti az eszközt” megoldással van dolgunk, ahol a cél a jogbiztonság elvének feltétel nélküli érvényesülése.

Képes-e a kormányhivatal vezetője helyi közhatalmat gyakorolni, a helyi közügyet magának érezni és helyi érdekeket súlyozni és érvényesíteni?

A válasz véleményem szerint egyértelmű: elméletileg igen, de jogilag semmiképp.

A pótlendő norma tekintetében érvényesülnek-e területi korlátok?

Elfogadva azt a tényt, hogy kizárólag a származékos jogalkotás során érvényesülhet a normapótlás, mégsem egyértelmű az, hogy a törvényi kötelezettséget milyen részletességgel kell helyi rendeletben megjeleníteni. A minimális szabályok rendeletbe foglalása önmagában elégséges-e – vélelmezem, hogy igen –, illetve hol az a határ ahol a kormány megbízott már teljesíti a kötelezettséget, de még nem is lépi túl olyan részletszabályok megalkotásával, amelyeket kizárólag ó ítélt szükségesnek?

Egyáltalán a részletezettség követelménye vagy annak minimálisra szorítása felvethető-e kérdésként egy költségvetési rendeletnél?

Kormányzati politikai irányvonalak – amelyek adott esetben ellentétesek a helyi önkormányzat érdekeivel – megjelenhetnek-e a nyilvánvalóan szakmai rendeletben?

A kérdés felvetése már csak azért sem teoretikus, mert a kormány területi képviselőjeként a kormány megbízott minden egyéb tevékenységével – a jogszabályok keretei között – arra törekszik, hogy a kormányzati elképzeléseket valósítsa meg, amely nem minden esetben osztanak maradéktalanul a helyi autonómiák és azok vezetői.

A rendelet képviselő-testület általi adott választási cikluson belüli változtathatatlansága mennyiben emeli ki ezt a jogszabályt a horizontális jogforrási hierarchiából?

Vélhetően nagyon, nem kevés egyéb problémát is generálva.

Határozat elleni bírósági eljárás kezdeményezési jog¹⁰

A jogszabálysértő önkormányzati határozatok a felülvizsgálati rendszerben a törvényszékek hatáskörébe kerültek. Az elnevezésbeli változáson kívül a hatályos szabályozás nem tér el a korábitól.

A felügyeleti jogkörök gyakorlása szempontjából azonban egy lényegi eszköz nem a kormányhivatal, hanem a bíróság rendelkezésére áll, amely nem más, mint a jogszabálysértő önkormányzati határozat végrehajtásának felfüggesztése. Ezt a törvényszék abban az esetben rendelheti el, ha a határozat végrehajtása a közérdek súlyos sérelmével vagy elháríthatatlan kárral járna.

Talán ebben az esetben lett volna mód arra a jogalkotó részéről, hogy a kormányhivatalok számára a törvényesség biztosítása érdekében hatékony eszközt biztosítson – mint ahogy az a jogalkotási folyamat során felmerült –, azonban ez nem valósult meg.

Álláspontom szerint továbbra is megfontolandó lenne egy olyan eljárás kialakítása, ahol a szereplők a jelenlegihez képest fordított jogi helyzetbe kerülnének. A kormányhivatal függeszthetné fel a végrehajtást, míg az önkormányzat fordulhatna bírósághoz a felfüggesztés megszüntetése érdekében. Ebben az esetben a bizonyítási teher is fordul, az önkormányzatnak kellene bizonyítani azt, hogy a felfüggesztésre okot adó körülmények nem állnak fenn.

¹⁰ Mótv. 139. §.

Határozathozatal elmulasztásának megállapítása és az aktuspótlás¹¹

Hasonlóan a jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítása szabályaihoz, ebben az esetben határozathozatali kötelezettsége keletkezik a helyi önkormányzatnak, amelyet nem teljesít.

A törvényszék jogosult a kötelezettségzegést megállapítani és kötelezni az önkormányzatot a határozat meghozatalára, végül az aktuspótlásra felhatalmazó döntést hozni.

A normapótláshoz képest itt az a különbség, hogy nem az Alaptörvény, hanem annak átmeneti rendelkezései tartalmazzák, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati határozatot a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és a megyei kormányhivatal vezetője hozza meg.

Megváltoztathatatlansági korlát nem érvényesül, de az általam korábban felvetett kérdések itt is relevánsak, többek között az is, hogy az aktuspótló határozat az eredetileg meghozható döntés tartalmi kereteihez képest meddig terjedhet.

Feladat-ellátási kötelezettség elmulasztásának megállapítása¹²

Hasonló a határozathozatal elmulasztásának megállapításához – egy alcímbe is került szabályozásra –, csak annyiban tér el, hogy nincs közszolgáltatás-pótló intézkedés a kormányhivatal részéről.

Itt az elsődleges kérdés az, hogy az önkormányzat miért nem látja el a kötelező feladatát? Az önkormányzatok mindig is törekedtek kötelező feladataik ellátására – ez a helyi lakosság alapvető érdeke is –, így álláspontom szerint ennek elmulasztására – ha az nem büntetőjogi következményekkel járó okokra vezethető vissza – kizárólag csak abban az esetben kerülhet sor, ha finanszírozási nehézségekbe ütközik az önkormányzat.

Véleményem szerint erre nem tud hatékony megoldást nyújtani a törvényi szabályozás, amely végeredményként a feladat-ellátás biztosítását írja elő törvényszéki döntéssel. Itt még felmerül a döntés végrehajthatósága és a végrehajtási költségek viselésének a problematikája is.

Vizsgálni kell azt, hogy az önkormányzat milyen anyagi és egyéb okokból nem látja el, vagy nem megfelelően látja el egyes kötelező feladatait. Erre a feladatra olyan személyi állomány lenne szükséges a kormányhivatalon belül, amellyel ma aligha rendelkeznek.

Továbbá egy olyan szervet kötelezni a feladat ellátására, sőt motiváló eszközként további pénzügyi szankciót – felügyeleti bírságot – alkalmazni vele szemben, amely éppen anyagi okokból nem képes a közszolgáltatást biztosítani, nem vezethet a helyzet elmérgesedése nélkül eredményre.

Törvényességi felügyeleti bírság¹³

Új típusú rendelkezés a törvényben, hogy a kormányhivatal a helyi önkormányzattal szemben 38650 és 386500 forint között meghatározott törvényességi felügyeleti bírságot állapíthat meg.

Ennek esetei a következők:

- a jegyzőkönyv megküldési kötelezettségének elmulasztása,
- információkérés teljesítésének ismételt elmulasztása,
- jogalkotási, határozathozatali, feladat-ellátási (köszolgáltatási) kötelezettség teljesítésére megállapított határidő elmulasztása,
- a polgármester vagy a jegyző elleni fegyelmi eljárás le nem folytatása.

Mint látható, mindegyik eset szándékos mulasztással valósítható meg, azonban az egyes esetkörök teljesen eltérő súlyú szabályszegéseket tartalmaznak. Álláspontom szerint összeha-

¹¹ Möt. 140. § és Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései 28. cikk (3) bekezdés.

¹² Möt. 140. § (1) bekezdés b) pont, (2) és (4) bekezdés.

¹³ Möt. 141. §.

sonlíthatatlan – és erre a bírság súlyozása sem ad megfelelő mozgásteret – a megkeresések nem teljesítése egy közszolgáltatás nyújtásának nem teljesítésével.

A jogalkotó is érzékelhette a helyzetet, ezért ezeket a lényeges különbségeket a törvény azal igyekszik oldani, hogy a bírság kiszabásánál figyelembe veendő szempontokat rögzít, úgymint a kötelezettségesség súlya, helyi önkormányzat költségvetési helyzete, valamint az előző bírságok száma és mértéke.

A bírság megállapítására vonatkozó eljárásra a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény (Ket.) előírásait kell alkalmazni.

A törvényességi felügyeleti bírság nem csak újszerű, de egy sui generis módon szabályozott jogintézmény. Nem anyagi jogi és nem is eljárásjogi jellegű bírság. Inkább egyfajta pénzbüntetés érzetét kelti. Célja az, hogy az önkormányzatot rábírja a mulasztás reparálására.

A többi felügyeleti intézkedéshez képest azonnali és fájdalmas beavatkozást biztosít, mivel az önkormányzat működésében a pénzbeli kötelezettség azonnal megjelenik és érzékelhető.

További eszközök¹⁴

Az Möt. részletesen szabályozza a kormányhivatal további törvényességi felügyeleti feladatait, melyek között az intézkedések széles spektrumát találhatjuk meg.

A kormányhivatal kezdeményezheti a képviselő-testület összehívását, sőt saját jogán is összehívhatja, javasolhatja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze a Kormánynál az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlását, pert indíthat a sorozatos törvénytétést elkövető polgármester tisztségének megszüntetése iránt, fegyelmi eljárást kezdeményezhet a helyi önkormányzat polgármestere ellen és a polgármesternél a jegyző ellen.

Szignalizáció útján kezdeményezheti a Magyar Államkincstárnál a központi költségvetésből járó támogatás jogszabályban meghatározott részének visszatartását vagy megvonását, illetve kezdeményezheti a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását az Állami Számvevőszéknél.

A felügyeleti eszközök mellett azonban ki kell emelni a kormányhivatal segítő-támogató szerepét, melynek során szakmai segítséget nyújt a helyi önkormányzatnak a feladat- és hatáskörébe tartozó ügyekben.

Ez a tevékenység a kölcsönös bizalmon, a partneri kapcsolaton nyugszik, mivel egyik félnek sem lehet érdeke a bírósági jogviták generálása. A problémák jó része szakmai konzultáció révén kezelhető, és ezekhez képest a felügyeleti eszközrendszer csak végső esetben kell hogy alkalmazásra kerüljön.

A felügyelet korlátai¹⁵

A törvényességi felügyelet a jog által keretezett tevékenység, így a korlátai is jól körülhatárolhatóak.

A felügyeleti eljárás nem terjed ki azokra a helyi önkormányzat és szervei által hozott határozatokra, amelyek alapján munkaügyi vitának vagy közszolgálati jogviszonyból származó vitának, vagy bírósági, közigazgatási hatósági eljárásnak van helye, továbbá amelyet a képviselő-testület mérlegelési jogkörében hozott.

E szabály a hatósági eljárások párhuzamos lefolytatását és a hatásköri összetükközések elkerülését hivatott kiküszöbölni.

¹⁴ Möt. 132. § (1) bekezdés.

¹⁵ Möt. 132. § (4).

Ilyen esetben a kormányhivatal kizárólag az önkormányzati döntéshozatali eljárás jogszerűségét vizsgálhatja, illetve természetesen van mód arra, hogy a döntéssel érintett jogorvoslati jogával élve, kérje a bíróság vagy más hatóság eljárását.

Összegzés

Elvitathatatlan az a jogalkotói szándék, amely a helyi önkormányzatok törvényes működésének biztosítását egy hatékonyabb kontroll-mechanizmus kialakításában képzelte el.

Igyekezett igazodni a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája által – legalábbis a szóhasználatot tekintve – megfogalmazott igényekhez.

Megállapítható, hogy ez sikerült is annyiban, hogy a jogi szabályozás szélesebb körű lehetőségeket biztosít a kormányhivatalok számára az önkormányzati döntések, az önkormányzati szervezet és működés, valamint a feladatellátási kötelezettségek törvényességi felügyeletére, mint a korábbi ellenőrzési eszközrendszer.

Azonban egy ilyen fontos állami kontrollrendszer esetében túl sok a nyitott kérdés, a viták alapjául szolgáló szabályozás, amelyek óhatatlanul is elnehezítik az ezen a területen dolgozók munkáját.

Az Möt. VII. fejezetét tanulmányozva még egy dolog válik egyre szembetűnőbbé. Majdnem minden esetben a felügyeleti eljárások bírósági eljárássá transzformálódnak. A kormányhivatali tevékenység mellett párhuzamosan megjelenik a bírói kontroll, amely a felügyelet súlypontját is a bíróságokra helyezi. A kormányhivatal kezében így a figyelemfelhívás és az eljárás kezdeményezésének joga marad, amely gyakorlatilag korlátozott törvényességi felügyeleti jogkört biztosít a kormányzat beavatkozási lehetőségeként.

Ezen felvetés alaposabb vizsgálata azonban egy másik dolgozat témája lehet.

Végül soron a felügyelet célja a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, megyei közgyűlés elnöke, társulása, jegyzője működése jogszerűségének biztosítása, amelynek az Möt. adta eszközök általi hatékonysága a jogalkalmazók kezében van.

Ha a jogalkalmazók együttműködve, partnerként tekintenek egymásra, akkor előállhat az a kívánatos állapot, hogy egyensúly legyen az önkormányzati önállóság, az önkormányzatok törvényes működése, valamint az állami szuverenitás között.

PÉTER LŐRINCSIK

New Rules of the Legal Control over Local Self-Governments

(Summary)

The Basic Law of Hungary and Act CLXXXIX of 2011 on Local Self-Governments in Hungary developed a new rules of the Legal Control over Local Self-Governments.

The new legal system based on European Charter of Local Self-Government. Article 8 of the Charter named by Administrative supervision of local authorities' activities.

The supervision is the strongest control than legal oversight.

The legislation envisage the intervention of the supervisory administrative authorities when the local self-government works illegally.

In our study we are analysing the nowadays regulation of Act of Self-Governments and we are sketching the future principles of the amendment.