

**Dr. Horváth Sándor Domonkos**

# **A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK RENDELETEINEK ALKOTMÁNYOSSÁGI ELLENŐRZÉSE<sup>1</sup>**

## **SZAKDOLGOZAT**

---

### **Tartalomjegyzék**

- I. Bevezető**
- II. Az ellenőrzés kérdései**
- III. Az ellenőrzés tárgya: az önkormányzati rendelet**
- IV. Az önkormányzati rendeletek alkotmányossági ellenőrzése**
- V. Az Alkotmánybíróság eljárása**
- VI. Szakmai álláspontok az alkotmányossági ellenőrzés kérdéséről**
- VII. Az önkormányzati rendeletalkotás alkotmányosságáról**
- VIII. Összefoglalás**
- IX. Források**

---

<sup>1</sup> A szakdolgozat a Szegedi Egyetem Állam és Jogtudományi Karára készült, 2001-ben. Konzulens: Dr. Tóth Károly. Kézirat lezárva: 2001. augusztus 15-én.

## I. BEVEZETŐ

A helyi önkormányzatok rendeleteinek alkotmányossági ellenőrzése című téma több oldalról is megközelíthető.

Alapvető kérdés, mit értünk alkotmányossági ellenőrzésen, és az ellenőrzést „gyakorlók” körét milyen szélesen húzzuk meg?

A magam részéről alkotmányossági ellenőrzésen a helyi önkormányzatok alkotmányos és törvényes működésének alapvető garanciarendszerét értettem.

Rendeletekről lévén szó, a kör lényegében leszűkíthető lenne a Kormányra (konkrétan a közigazgatási hivatalokra) és az Alkotmánybíróságra, ezzel szemben *Ádám Antal* felfogását követve,<sup>2</sup> tágan értelmezem az „ellenőrzők” körét. *Ádám Antal* a „Jogalkotás alkotmányossági ellenőrzésének időszerű problémáiról” alcímű tanulmány-fejezetében a következőkkel vezette be elemzését: „A jogalkotás alkotmányosságának biztosításában Magyarországon is számos szerv hivatott közreműködni, közöttük első helyen maguk a jogalkotó szervek. Rajtuk kívül különös alkotmányossági védelmi szerep hárul a köztársasági elnökre, az Alkotmánybíróságra és mind azokra a jogalanyokra, akik a jelenlegi alkotmányossági védelmi rendszerben az Alkotmánybíróság által gyakorolt előzetes vagy utólagos normakontroll keretében kezdeményezési joggal rendelkeznek.” Ehhez képest az, hogy önkormányzati normával kapcsolatos a vizsgálódásunk, természetesen szűkítést jelent.

Vitathatatlan, hogy a közigazgatási hivatalok feladata egyebek mellett a helyi önkormányzatok rendeleteinek törvényességi ellenőrzése, amely lényegében egy figyelemfelhívó, „vészjelző” szerep, ugyanis a következtetések levonása az önkormányzat és az Alkotmánybíróság lehetősége ill. kötelessége.

A helyi önkormányzat, a végrehajtó hatalom és az Alkotmánybíróság önkormányzati rendeletekkel kapcsolatos törvényben szabályozott „cselekvési lehetőségei” azonban tartalmazzak olyan „hézagokat”, amelyeket a társadalom egyéb intézményeinek, illetőleg más jogalanyok törvényben biztosított cselekvési lehetőségeinek kell kitöltenie. Ilyen lehet a populáris akció keretében, vagy „konkrét normakontroll” formájában, esetleg alkotmányjogi panasz képében megjelenő indítvány, de megeshet az is, hogy olyan, a helyi önkormányzatok működésének törvényességét ellenőrző szervezet fedez fel alkotmányellenesnek tűnő normát, amelynek vizsgálata tipikusan nem erre irányul (pl. ügyészség).

A kört még tovább tágítva, áttekintem a rendelet-tervezet szintjén beépített törvényességi szűrőket, hiszen a jegyző, az önkormányzati bizottság, a polgármester, a könyvvizsgáló szerepe a jogalkotás folyamatában igazán jelentős, tehát még nem az önkormányzati rendelet, hanem csak annak tervezete az, amire figyelmük kiterjed. A jogalkotást követően már csak a jegyzőt terhelik bizonyos kötelezettségek (gondolok itt az Ötv. 17. § /2/ bekezdésében foglalt előírásra, amelynek teljesítése lényegében a kihirdetéssel párhuzamosan, esetleg valamivel utána realizálódik).

---

<sup>2</sup> Ádám Antal: A jogszabályok alkotmánybírósági ellenőrzéséről = Jogtudományi Közlöny, 1992. 12. sz. p. 523-531.

## II. AZ ELLENŐRZÉS KÉRDÉSEI

*Kaltenbach Jenő* meghatározása szerint az ellenőrzési jogviszony általános tartalma: információk szerzése az ellenőrzöttről, illetve az ehhez szükséges eljárási jogosítványok. Az ellenőrzési jogviszony nem igazán jár együtt az ellenőrzött viszonyinak befolyásolási jogával, kölcsönös ellenőrzés is elképzelhető. Jogi tartalma: információk szerzése és továbbítása. Az állami ellenőrzés lehet önálló cselekvés, vagy a felügyelet része.

A felügyelet a pusztán ellenőrzésnél annnyival több, hogy nemcsak információkat szerezhethet a felügyeltről, hanem annak akarat-elhatározását, tevékenységét, jogi aktusait meghatározott irányba befolyásolhatja.<sup>3</sup>

*Ivancsics Imre* meghatározása szerint a törvényességi ellenőrzés az ellenőrzött szerv tevékenységének jogi szempontból elvégzett kontrollját jelenti. Az irányításhoz és felügyelethez képest ez az intézmény biztosítja a legkevesebb közvetlen beavatkozási lehetőséget.<sup>4</sup>

A fentiekhez hozzá kell tennem, hogy a szakirodalomban viszonylag elterjedt a két fogalom szinonim használata, nem egy esetben úgy, hogy az ellenőrzésről írván, a közigazgatás hatékonyságát növelő szándékkal a törvényben szabályozott eszközrendszer felügyeleti jellegű módosítására tesznek javaslatot.

Témánk szempontjából a közigazgatási jogi fogalom-meghatározás csak a közigazgatáson belüli eljárásokban értelmezhető, nehéz lenne akár az Alkotmánybíróság eljárása, akár más közigazgatáson kívüli intézménnyel való kapcsolatra adaptálni.

Dolgozatomban a rendeletek alkotmányossági ellenőrzésén azokat az intézményeket, eszközöket, eljárásokat, lehetőségeket értem, amelyek közreműködnek, vagy adott esetben közreműködhetnek az önkormányzati rendeletek alkotmányosságának biztosítása érdekében.

*Szente Zoltán* az alkotmány-koncepcióval kapcsolatos véleményében kifejtette, hogy az állami felügyelet tartalma nem következik egyértelműen az államszervezeti modellből. Megállapítása szerint a felügyeleti eszközök erőssége annak függvénye, hogy az önkormányzati autonómia milyen mértékű korlátozását ítéljük elfogadhatónak a törvényesség biztosításának érdekében. Az autonómia saját döntési jogot jelent, a törvénytelenység viszont kellő indok az egyébként autonóm módon meghozott döntés felülvizsgálatához. E két elv (autonómia/törvényesség) egymásra vonatkoztatásából az következik, hogy a helyi döntést csupán törvényességi okból lehet felülbírálni, és csupán a törvénytelenység mértékéig. A felügyelet/ellenőrzés dilemmáját az az értékítélet dönti el, hogy a vélelmezett törvénytelen haladéktalan orvoslásához, vagy az önkormányzati autonómia védelméhez fűződő érdek kerül előtérbe.<sup>5</sup>

Az Alkotmány, és az Ötv. egyöntetűen az „ellenőrzés” fogalmat használja. Az Alkotmány 35. § /1/ bekezdésének d) pontja értelmében a Kormány „a belügyminiszter közreműködésével biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését.” Az Ötv. 95. § a) pontja arról

<sup>3</sup> Magyar közigazgatási jog. Általános rész. Szerk. Ficzer Lajos. Bp. Osiris, 1998. p. 239-244.

<sup>4</sup> Magyar közigazgatási jog. p. 208.

<sup>5</sup> Szente Zoltán: A helyi-területi önkormányzatok alkotmányos szabályozásának elvei de lege ferenda = Magyar Közigazgatás, 1994. 6-7. sz. p. 364-387.

rendelkezik, hogy a Kormány a belügyminiszter közreműködésével, a fővárosi, megyei közigazgatási hivatal vezetője útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését.

Ezzel szemben A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 8. cikkelye „A helyi önkormányzatok tevékenységének államigazgatási felügyelete” címet viseli. E szerint: „1. A helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletét csak az alkotmányban vagy törvényben meghatározott esetekben és eljárás szerint lehet gyakorolni. 2. 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 azon feladatok vonatkozásában, amelyeknek végrehajtását a helyi önkormányzatokra ruházták át. 3. A helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletét olyan módon kell gyakorolni, hogy a felügyeletet gyakorló szerv beavatkozása arányban legyen a védeni szándékozott érdekek fontosságával.” A fentiekből lényegében az *Ivancsics Imre* féle „ellenőrzés” meghatározás olvasható ki az „eredeti” önkormányzati tevékenységek (feladatok) tekintetében.

### III. AZ ELLENŐRZÉS TÁRGYA: AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDELET

Az önkormányzatok a helyi közhatalom gyakorlói. Ezen közhatalom gyakorlásának normatív formája az önkormányzati rendeletalkotás, amely az önkormányzás egyik legjelentősebb eszköze.<sup>6</sup>

*Sári János* az alkotmányon kívül három fő jogforrási formát különböztetett meg: a törvényt, a végrehajtó hatalom által alkotott rendeletet, valamint az önkormányzati rendeletet. Felosztása a hatalommegosztás intézményi rendszerét követi, és világosan tükrözi, hogy a helyi önkormányzat rendeletét nem lehet egyszerűen a jogforrási hierarchia „legalsó fokán” álló normának tekinteni, a kollízió tilalma csupán az önkormányzati norma és a magasabb szintű jogszabályok viszonyának minimuma.<sup>7</sup>

A hatalommegosztás elve egyébként nem nyert az Alkotmányban szövegszerű megfogalmazást. A jogrendszerben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. tv. preambuluma említi a hatalmi ágak elválasztását és kölcsönös egyensúlyának biztosítását, és azt, hogy az e felett történő örökös az Alkotmánybíróság feladata. A szakirodalom az Alkotmánybíróság, az államfő és a végrehajtó hatalom viszonyában az önkormányzatokat is önálló hatalmi ágnak tekinti.<sup>8</sup>

Az Alkotmány IX. fejezete foglalkozik a helyi önkormányzatokkal. A 42. § értelmében a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A 43. § /1/ bekezdés alapján a helyi önkormányzat alapjogai (44/A. §) egyenlőek. A 44/A. § /1/ bekezdés a) pontja értelmében a helyi képviselő-testület „önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül.”

A 44/A. § /2/ bekezdése szerint a helyi képviselő testület feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. tv. (továbbiakban Jat.) kissé elnagyoltan fogalmaz, amikor az 1. § /1/ bekezdés f) pontjában (és mindvégig) „önkormányzati rendelet” szöveggel utal a helyi önkormányzatok jogszabály-alkotási jogára. Ugyanezen szakasz /2/ bekezdése - az Alkotmány 35. § /2/ bekezdésének, 37. § /3/ bekezdésének, és a 44/A. § /2/ bekezdésének megfelelően - határozza meg az önkormányzati rendelet helyét a jogforrási hierarchiában: „E rangsornak megfelelően az alacsonyabb szintű jogszabály nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.” A rangsor: törvény, kormányrendelet, miniszterelnöki és miniszteri rendelet, önkormányzati rendelet.<sup>9</sup> (Az 1/2001. (I.17.) AB határozatot követően bizonyos szempontból ártérítékelődni látszik az önkormányzati rendelet megítélése. Valójában kérdéses, hogy aggály nélkül beilleszthető-e a fenti sorrendbe. A kérdésre később bővebben visszatérek.)

<sup>6</sup> Az önkormányzati rendszer magyarázata. Szerk. Verebély Imre. 2. kiad. Bp. KJK, 1999. p. 77. (továbbiakban: Kommentár)

<sup>7</sup> Alkotmánytan. Szerk. Kukorelli István. Bp. Osiris, 1998. p. 47.

<sup>8</sup> Az értelmezett alkotmány. Szerk. Holló András, Balogh Zsolt. Bp. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 1999. p. 40.

<sup>9</sup> 1987. évi XI. tv. 1. § (1) bek. a), c.), d.), f.) pontok

A Jat. 10. §-a alapján az önkormányzat rendeletet ad ki

- a) törvény, törvényerejű rendelet felhatalmazása alapján a helyi, területi sajátosságoknak megfelelő részletes szabályok megállapítására;
- b) a magasabb szintű jogszabályokban nem rendezett társadalmi viszonyok rendezésére.

Az Alkotmánybíróság az 1/2001. (I. 17.) AB határozatában a Jat. 10. § a) pontjában írt „vagy kormányrendelet” szövegrészt alkotmányellenesnek ítélte, és a kihirdetés napjával megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Jat. 10. § a) pontja és az Ötv. 16. § /1/ bekezdésében foglalt rendelkezések tartalma ütközik egymással, továbbá a Jat. 10. § a) pontjában foglalt rendelkezés ellentétes az Alkotmány 43. § /2/ bekezdésében foglaltakkal.

*Ádám Antal* a problémát illetően már 1992-ben annak az álláspontjának adott hangot, mi szerint „a törvény szó valóban törvényt, és nem a végrehajtó hatalom normáit is magában foglaló jogszabályt jelent.”<sup>10</sup> Kilenc évvel később, ezt a kijelentést szó szerint megismételte az ismertetett AB határozat indokolása.

Az Alkotmánybíróság nem önmagában a kollízió tényét kifogásolta, hiszen amint megállapította, az egyes törvényi rendelkezések összeütközése miatt önmagában az alkotmányellenesség nem következik a jogállamiság elvéből még akkor sem, ha ez a kollízió nemkívánatos, és a törvényhozónak ennek elkerülésére kell törekednie.

Az adott kérdésben azonban az Alkotmánybíróság az Alkotmány 43. § /2/ bekezdése alapján, - melynek első mondata úgy szól, hogy „A helyi önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény határozza meg.” - arra a következtetésre jutott, hogy az Ötv. 16. § /1/ bekezdésében a „törvény” szó „valóban törvényt, és nem a végrehajtó hatalom (Kormány, miniszter) normáit is magában foglaló jogszabályt jelent.”

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kormány a maga feladatkörében bocsáthat ki rendeleteket, illetőleg „végrehajtási karakterű” jogalkotói hatalommal rendelkezik. A Kormány feladatai körébe azonban nem tartozhat az önkormányzati autonómiát korlátozó helyi rendeletalkotás kötelező elrendelése.

A Jat. 11. § /2/ bekezdés értelmében az önkormányzat rendeletének hatálya az önkormányzat illetékességi területére terjed ki. A 14. § /3/ bekezdés előírja, hogy az önkormányzat rendeletét az önkormányzat hivatalos lapjában, illetőleg a helyben szokásos módon kell kihirdetni. Ennek módját az önkormányzat Szervezeti- és Működési Szabályzata állapítja meg. A 42. § úgy rendelkezik, hogy az önkormányzati rendelet előkészítésének, a tervezet társadalmi vitájának, továbbá a rendelet megalkotásának szabályait az önkormányzatokról szóló törvény és végrehajtási rendelete, valamint az önkormányzat szervezeti és működési szabályzata tartalmazza. A 62. § felhatalmazta az igazságügy minisztert, hogy kiadja a jogszabályszerkesztés szabályait.

A felhatalmazás alapján kiadott 12/1987. (XII. 29.) IM rendelet 1. § /4/ bekezdése az önkormányzati rendelet megjelölésével kapcsolatban rendelkezik arról, hogy a kihirdetés időpontja az önkormányzati közlönyben való megjelenésre, illetőleg a helyben szokásos módon történő kihirdetésre utal. A 8. § szerint a hatálybalépés időpontját a rendeletben pontosan meg kell határozni, kivételes esetben lehet ez a kihirdetés/megjelenés időpontja is. Az Alkotmánybíróság a 28/1992. (IV. 30.) AB határozatában úgy foglalt állást, hogy a kihirdetés időpontjával történő hatálybaléptetés csak kivételes lehet.

---

<sup>10</sup> Ádám Antal: A jogalkotás alkotmányosságáról = Jogtudományi Közöny, 1992. 11. sz. p. 481-487.

Megjegyzendő, hogy a Jat. számos bírálat tárgya. Az 1052/1999. (V. 21.) Korm. határozat a közigazgatás továbbfejlesztésének 1999-2000. évekre szóló kormányzati feladattervéről előírta, hogy előterjesztést kell készíteni a Jat. átfogó felülvizsgálatára. Az új jogalkotási törvényben ki kell alakítani a jogszabályok és tervezeteik előzetes és utólagos hatásvizsgálatának, valamint folyamatos deregulációs vizsgálatának szervezeti, eljárási rendjét. Az új Jat. tervezetének kidolgozásánál figyelembe kell venni az OECD szabályozási reform országtanulmányának megállapításait, valamint az Európai Unió jogharmonizáció tapasztalatait.<sup>11</sup>

Az önkormányzati rendeletalkotás kérdéseiről az 1990. évi LXV. tv. a helyi önkormányzatokról (továbbiakban Ötv.) rendelkezik részletesebben.

Az Ötv. 1. § /3/ bekezdés értelmében a helyi önkormányzat - a törvény keretei között - önállóan szabályozhatja, illetőleg egyedi ügyekben szabadon igazgathatja a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi közügyeket. Döntését az Alkotmánybíróság, illetve bíróság és kizárólag jogszabálysértés esetén bírálhatja felül.

A képviselő-testület döntései a rendeletek és a határozatok. A 16. § /1/ bekezdése értelmében a képviselő testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.

Az első esetben az önkormányzat a helyi igények alapján, saját elhatározásából szabályozhatja a rendezést igénylő - törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyokat. A rendelkezés összhangban van A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 3. cikkelyében foglaltakkal, amely szerint „1. A helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy - jogszabályi keretek között - a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.”<sup>12</sup>

A mértékadó szakirodalom szerint a „helyi társadalmi viszonyok rendezése” az Ötv. 1. §-ával szoros tartalmi összefüggésben az önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó helyi érdekű közügyekre vonatkozik.<sup>13</sup>

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az Ötv. 16. § /1/ bekezdésének alkalmazása során a „törvény által nem szabályozott társadalmi viszony” tekintetében „törvény” alatt az alkotmányosan kibocsátott országos szintű jogszabályokat kell érteni, tehát nemcsak törvény által, hanem olyan normával lefedett társadalmi viszonyok sem szabályozhatóak önkormányzati rendeletben, amely norma a megalkotásának idejében szabályozhatta azt a tárgykört, amire vonatkozott. Figyelemmel kell lenni e körben arra is, hogy meghatározott tárgykörökről csak törvényben lehet rendelkezni, így körültekintően kell eljárni akkor is, ha nincs törvényi szabályozás.<sup>14</sup>

A 17/1998. (V.13.) AB határozat megállapította, hogy „önmagában véve az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét országos érvényű jogszabály a szabályozási körébe vonta, nem akadályozza az önkormányzati rendeletalkotásnak. Ha ugyanis helyi közügyről van szó, az önkormányzati testület közvetlenül az Alkotmány 44/A. /2/ bekezdésében biztosított jogkörében - külön törvényi felhatalmazás nélkül is - jogosult az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képest kiegészítő jellegű, helyi jogalkotásra.”

<sup>11</sup> I. 3. a.

<sup>12</sup> Kihirdette az 1997. évi XV. tv.

<sup>13</sup> Kommentár, p. 77.

<sup>14</sup> Kommentár a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényhez = Complex Jogtár. CD-ROM. Kjk.-Kerszöv Kft.

Ezt a határozatot *Sólyom László* konszolidáló határozatnak nevezte, amelyet teljes ülés hozott, s amelynek előzményei háromtagú tanácsban születtek, úgy mint az első, az adott problémakörbe tartozó 1991-es szentendrei ügy a pornográf szolgáltatások, stb. helyi betiltásával kapcsolatban. *Sólyom László* megjegyzi, hogy az Alkotmánybíróság 1991-es következetes gyakorlatát megtörte egy „immár új, a következő bíróságra átmenő” háromtagú tanács<sup>15</sup>, amikor egy a modellesethez mindenben hasonlatos tényállást ellenkezően döntött el.<sup>16</sup> Az ügyben a miskolci önkormányzat két piacon, ill. vásárcsarnokban megtiltotta a szeszesital fogyasztását és forgalmazását. Az AB a rendeletből a forgalmazás megtiltását találta alkotmányellenesnek, tekintettel arra, hogy a piacokon működő üzletek szeszesital forgalmazásának korlátait kormányrendelet szabályozza, és az nem ad további szabályozásra felhatalmazást az önkormányzatoknak.<sup>17</sup>

Magasabb szintű normával történő kollízió nem egyfajta mechanikus ütközés értendő. Amint az Alkotmánybíróság a 641/B/1997. AB határozatában megállapította, az alkotmányos gátak és követelmények érvényesülését nem egyszerűen az önkormányzati rendelet és a magasabb szintű jogszabályok tárgymegnevezésének vagy fogalom- és szóhasználatának formális összevetése alapján lehet eldönteni, hanem behatóan vizsgálni kell a társadalmi viszonyok konkrét szabályozási terjedelmét és tartalmi sajátosságait is.

A második csoportba tartozó, törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására alkotott rendeletek részben kötelező feladatként, részben pedig - a felhatalmazás lehetőségével élve - önként alkotott rendeletek.

Az Alkotmánybíróság 56/1991. (XI.8.)sz. határozata értelmében a jogalkotásra adott felhatalmazás önmagában nem keletkeztet szabályozási kötelezettséget a jogalkotó számára. A jogalkotói hatáskör gyakorlására adott jogszabályi felhatalmazás azonban - miután a jogkövetkezményeket fűz hozzá - határidő megállapításának hiányában is jogalkotási kötelezettséggé válik akkor, ha a jogalkotói hatáskör gyakorlásának hiánya miatt alkotmányellenes helyzet keletkezik. Ennek megfelelően az a tény, hogy a jogalkotó hatáskörrel bíró szerv elmulasztja valamely jogi szabályozást igénylő kérdés szabályozását, csak akkor alapozza meg az Alkotmánybíróság hatáskörét, ha a jogalkotói mulasztás eredményeként alkotmányellenes helyzet áll elő. Ilyen eset áll fenn, pl. a szervezeti és működési rend szabályozásának, vagy a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló rendelet megalkotásának elmulasztása esetén.

Ez utóbbi mondat már arra az esetre utal, amikor a tv. rendelkezéséből nem szabályozási jog, hanem szabályozási kötelezettség következik. Az Alkotmánybíróság a 9/1995. (II. 22.) AB határozatban megállapította, hogy „az önkormányzatnak az Alkotmány 44/A. § /1/ bekezdés a) pontjában meghatározott szabályozási autonómiája nem terjed addig, hogy a zárszámadási rendelet megalkotására vonatkozó törvényi kötelezettségét mellőzze. Az önkormányzat a törvény által kötelezően meghatározott feladat- és hatáskörében köteles eljárni, s ez vonatkozik a jogalkotási kötelezettségére is”

Az 1/2001. (I.17.) AB határozatot követően rendeletalkotásra történő „kötelezést” csak törvény tartalmazhat, ez azonban nem akadályozza annak, hogy a kormány rendeletalkotásra irányuló javaslatot tegyen az önkormányzatok felé, ill. a törvényhozónál ilyen irányú jogalkotási kezdeményezéssel éljen.

---

<sup>15</sup> Dr. Erdei Árpád, dr. Holló András, dr. Kiss László

<sup>16</sup> Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Bp. Osiris, 2001. p. 779-780.

<sup>17</sup> 39/1998. (IX.23.) AB határozat



Természetesen maga az Ötv. is tartalmaz rendeletalkotásra történő felhatalmazásokat, utalásokat. A 18. § /1/ bekezdése értelmében a képviselőtestület a működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatáról szóló rendeletben határozza meg. A 23. § /2/ bekezdése értelmében, a képviselő-testület rendeletben hatósági hatáskört állapíthat meg a bizottságának. Az 50. § /2/ bekezdése alapján a képviselőtestület rendeletben szabályozza a helyi népszavazás és népi kezdeményezés további feltételeit, az eljárás rendjét. A 63. § /2/ bekezdés a fővárosi, a 71. § /2/ bekezdés a megyei önkormányzat rendeletalkotási felhatalmazását tartalmazza, stb.

Mivel a főváros kétszintű önkormányzattal rendelkezik<sup>18</sup>, amely a főváros és kerületei önkormányzataiból áll, itt speciális szabályozás érvényesül. Az Ötv. 63. § /2/ bekezdés értelmében a főváros ellátja azokat a kötelező és önként vállalt helyi, települési önkormányzati feladat- és hatásköröket, amelyek a főváros egészét vagy egy kerületet meghaladó részét érintik, valamint amelyek a fővárosnak az országban betöltött különleges szerepéhez kapcsolódnak, e körben rendeletalkotási jog illeti meg.

A. 65/A. §-a értelmében törvény határozza meg, hogy rendelkezései végrehajtására a fővárosi közgyűlés, illetve a kerületi képviselő-testület alkothat-e rendeletet. A közgyűlés feladatkörében alkotott rendelete végrehajtása érdekében felhatalmazást adhat a kerületi képviselő-testületnek a rendeletalkotásra. Az e tárgykörben alkotott kerületi rendelet nem terjeszkedhet túl a fővárosi közgyűlés rendeletében foglalt felhatalmazáson. A kerületi képviselő-testület rendelete nem lehet ellentétes a közgyűlés rendeletével. A főpolgármester és a kerületi polgármesterek a testületek rendelet-tervezeteit tájékoztatás céljából megküldik egymásnak. A kerületi önkormányzat rendeletét, amennyiben azt nem az önkormányzat hivatalos lapjában hirdették ki, a kihirdetést követően meg kell küldeni tájékoztatásul a főpolgármesternek.

A megyei önkormányzat közgyűlése saját feladatkörében rendeletet alkothat, a döntési hatáskörébe tartozó ügyekben megyei népszavazást rendelhet el.<sup>19</sup> A törvény tehát a megyei önkormányzat rendeletalkotási tárgyköreit kizárólag saját feladat- és hatásköréhez igazodva állapította meg. A települési önkormányzatokéhoz képest a szabályozási kör szűkítése a megyei feladat- és hatáskörök sajátosságából fakadt. A tágabb körű szabályozás ugyanis sértené a települési önkormányzatok önálló szabályozási jogosultságát.<sup>20</sup>

A megyei önkormányzat tipikus rendeletalkotási tárgyai:

- körzeti jellegű szolgáltatásokkal, az intézményrendszerek működésével kapcsolatos szabályozás,
- a megyei önkormányzati tulajdonnal kapcsolatos szabályozás,
- szabadon választott közfeladatok ellátásával kapcsolatos szabályozás,
- a megyei önkormányzat szervezeti rendjének, működésének szabályozása,
- a megyei szimbólumok, címek, elismerések, kitüntetések szabályozásai.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Ötv. 68. § (2) bek.

<sup>19</sup> Ötv. 71. § (2) bek.

<sup>20</sup> Kommentár a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényhez = Complex Jogtár. CD-ROM. Kjk.-Kerszöv Kft.

<sup>21</sup> Kommentár, p. 306.

*Kaltenbach Jenő* a rendeletek kapcsán az önkormányzatok „kettős természetéről” azt írta: az önkormányzat egyszerre a végrehajtó hatalom része, és mint ilyen a törvényhozás akaratát normatív vagy egyedi aktusokkal valósítja meg. Másrészt, helyi legitimitása folytán lokális jogalkotó. Ugyanakkor megállapítja, hogy a központi jogalkotásnak, beleértve a központi hatalom bármely publikus normáját, abszolút primátusa van, és a helyi jogalkotás csak a szabadon hagyott területeken mozoghat.<sup>22</sup>

*Ivancsics Imre* az „eredeti” szabályozással kapcsolatban kifejtette, hogy a központi jogalkotás szinte határtalanul érinti a helyi közügyeket, és a széleskörű érintettség illúzióvá szelídíti az eredeti szabályozás deklarált lehetőségét.<sup>23</sup>

A központi jogalkotás abszolút dominanciája azonban az utóbbi évek AB határozatainak fényében már koránt sem ilyen egyértelmű.

*Kiss László* 1998 végén a hatályos önkormányzati rendeletek számát 65 ezer körülre becsülte, és tárgyük alapján a következők szerint csoportosította őket:

- 1) Címek, elismerések, kitüntetések, szervezési ügyek,
- 2) Helyi szolgáltatások,
- 3) Közterület-használat, építésügy, lakásügy, vízügy, útügy, közlekedés, hírközlés,
- 4) Környezet és természetvédelem,
- 5) Üdülőhelyi ügyek,
- 6) Helyi adók, adójellegű kötelezettségek (hozzájárulások, díjak, pénzügyi támogatások)
- 7) Állattartás
- 8) Rendészeti ügyek<sup>24</sup>

A helyi jogalkotási eljárás szabályozása a képviselő-testület feladata. Az ezzel kapcsolatos rendelkezések a szervezeti és működési szabályzat alapvető részei. A szakirodalom megállapítása szerint különösen indokolt szabályozni a rendeletalkotás kezdeményezését, a rendelet előkészítésének folyamatát.<sup>25</sup>

Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy alkotmányellenes, a jogállamiság követelményeivel összeegyeztethetetlen az, hogy az önkormányzat közhatalommal bíró szervei a szükséges jogi szabályozás hiányában jogi kötöttségek nélkül, szabad belátásuk szerint döntsenek a feladatkörükbe tartozó ügyekben.” Ennek megfelelően az SZMSZ megalkotásának elmulasztása alkotmányellenes helyzetet idéz elő.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> Kaltenbach Jenő: Az önkormányzati rendelet a jogforrási rendszerben = A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései. Bp. Unió, 1996. p. 106-109.

<sup>23</sup> Ivancsics Imre: Az önkormányzati jogalkotás a feladatok és hatáskörök tükrében = A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései. Bp. Unió, 1996. p. 110-116.

<sup>24</sup> Kiss László: Önkormányzati döntéshozatal, rendeletalkotás = Önkormányzati iránytű. Szerk. Csefkó Ferenc. Villány, Új Historica, p. 269-279.

<sup>25</sup> Kommentár p. 78-79.

<sup>26</sup> 56/1991 (IX.8.) AB határozat, 2099/E/1991. AB határozat

Önkormányzati rendeletalkotás a képviselőtestület hatásköréből nem ruházható át,<sup>27</sup> a rendeletalkotáshoz minősített többség szükséges, amely a megválasztott képviselők több mint felének igenlő szavazatát jelenti.<sup>28</sup> A rendelet megalkotása nyilvános ülésen történik. A képviselőtestület - az Ötv. 46. § /4/ bekezdésében írt korlátozások kivételével - népszavazást rendelhet el az önkormányzati rendelet megerősítésére.

Az önkormányzati rendeletet a polgármester és a jegyző írják alá. Az önkormányzati rendeletet a képviselő-testület hivatalos lapjában, illetőleg a helyben szokásos - a Szervezeti- és Működési szabályzatban meghatározott - módon kell kihirdetni. A kihirdetéséről a jegyző gondoskodik.

A kihirdetés célja, hogy a lakosság megismerje a rendelkezéseket. A Szervezeti- és Működési Szabályzatok gyakorta rendelkeznek arról, hogy a kihirdetett rendeletet könyvtárban, közintézményben is el kell helyezni. A ki nem hirdetett rendelet nem alkalmazható, annak alapján jogszerűen sem jogok, sem kötelességek nem állapíthatók meg. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 16. § /2/ bekezdése szerinti „helyben szokásos módon történő kihirdetés” elősegítheti azt, hogy az önkormányzat rendeleteit a polgárok a település jellegzetességeinek megfelelő módon könnyen megismerjék. Az önkormányzati rendeletnek az Ötv. által lehetővé tett kihirdetése magában foglalja annak lehetőségét is, hogy az önkormányzati rendelet hiteles szövege egyidejűleg két helyen és módon kerüljön kihirdetésre. Az előbbiekből az is következik, hogy az önkormányzati rendelet akkor tekinthető kihirdetettnek, ha kihirdetés valamennyi, az SZMSZ-ben meghatározott módon megtörtént.<sup>29</sup>

Az Alkotmánybíróság - annak megállapítása mellett, hogy a jogszabály megjelölésében elkövetett jogszabálysértés olyan alaki, orvosolható hibának minősül, amely önmagában nem vezet a jogszabály érvénytelenségéhez és megsemmisítéséhez, szükségesnek látta felhívni a figyelmet arra, hogy a jogszabályok megjelölésére vonatkozó előírások betartása az önkormányzati rendeletek esetében a jogalanyok jogérvényesítése szempontjából különös jelentőséggel bír. Ugyanis az önkormányzati rendeletek döntő többségét, hivatalos lap hiányában, az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában meghatározott, helyben szokásos módon - rendszerint kifüggesztés útján - hirdetik ki. A hirdetmény levétele után csak a rendelet megjelölésében szereplő információk adnak eligazítást a címzettek számára ahhoz, hogy a rendelet szövegéhez hozzájussanak és megismerjék azt, illetőleg a kihirdetés dátumának a jogszabály megjelölésében való rögzítése nyújt publikus információt a rendelet érvényessége és - ha a rendelet a kihirdetés napján lép hatályba - időbeli hatálya kezdetéről. Ezért az önkormányzati rendeletek tekintetében garanciális jelentősége van annak, hogy a rendelet megjelölése a rendelet tárgyán és hatályán kívül tartalmazza a jogalkotó megnevezését, valamint a kihirdetés dátumát.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Ötv. 10. § (1) bek. a.) pont

<sup>28</sup> Ötv. 15. §

<sup>29</sup> 47/1993- (VII.2.) AB határozat

<sup>30</sup> 42/1992. (VII.16.) AB határozat

## **IV. AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDELETEK ALKOTMÁNYOSSÁGI ELLENŐRZÉSE**

A jogszabályok alkotmányosságának elbírálására kizárólag az Alkotmánybíróság jogosult. Ez a szűkebben vett alkotmányossági ellenőrzés. A szakirodalomban azonban ide sorolják azokat a garanciális elemeket, eljárásokat is, amelyek igyekeznek kiszűrni, megelőzni a törvénysértéseket. E logikai fonal mentén - legtágabban - ide sorolhatjuk az egyes jogalanyok törvényes mozgásterét is, hiszen eseti beadványaik/indítványaik elemi szintű (spontán) ellenőrző szerepet is ellátnak - még ha a gyakran laikus indíttatású (és sok esetben szakszerűtlen) megnyilvánulások tömkelege az ügydöntő fórumot túlterheli is. Különösen igaz ez az olyan szélesebb kört érintő rendeletalkotási kérdésekben, mint a helyi adók, különös tekintettel az idegenforgalmi adóval kapcsolatos szabályozási megoldásokra, vagy a helyi népszavazási rendeletek problematikája, figyelemmel a közszegalakítási törekvésekre.

### **IV.1. Ellenőrzés a közigazgatás rendszerén belül**

#### **IV.1.1. „Szűrők” a rendeletalkotás folyamatában**

Az önkormányzati döntés határozat, vagy rendelet formájában jelenik meg. Ezen aktusokat az Alkotmánybíróság, illetve a bíróság, és kizárólag jogszabálysértés esetén bírálhatja felül. A határozat törvényességi felülvizsgálata a bíróság, a rendelet törvényességi felülvizsgálata az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik.<sup>31</sup>

Természetesen vannak rendszerbe épített „szűrők”. A rendelet-tervezettel kapcsolatban ilyen feladatot lát el a jegyző, esetleg az illetékes önkormányzati bizottság is.

Ezekben az esetekben nyilvánvaló, hogy nem a rendelet ellenőrzéséről van szó, hiszen rendeletről csak az aláírást és szabályszerű kihirdetést követően beszélhetünk. Itt a rendeletalkotás folyamatába illeszkedő elemekről van szó elsősorban, de nem kizárólagosan, hiszen akár a jegyző, akár a bizottság szerepet kaphat a már meglévő önkormányzati norma alkotmányellenességének észrevételezésében, és a módosítás szükségességének jelzésében, vagy a közigazgatási hivatal törvényességi észrevételével kapcsolatos képviselő-testületi álláspont kialakításában.

Az Ötv. 36. § /2/ bekezdés e) pontja értelmében a jegyző tanácskozási joggal részt vesz a képviselő testület, a képviselő testület bizottságainak ülésén. Ugyanezen szakasz /3/ bekezdése előírja, hogy a jegyző köteles jelezni a képviselő-testületnek, a bizottságnak, és a polgármesternek, ha a döntésüknél jogszabálysértést észlel. Tehát a javarészt jogász, vagy jogi képzettséggel rendelkező köztisztviselő az önkormányzati rendeletek kapcsán is köteles felhívni a testület figyelmét az alkotmánysértő szabályozásra. A döntést követő 3 napon belül a polgármester az Ötv. 35. § /3/ bekezdése alapján kezdeményezheti a rendelet ismételt megtárgyalását. A képviselő-testület által elfogadott rendeletet - jogszabálysértés esetén is - csak a képviselő-testület helyezheti hatályon kívül.

A 69/1995. (XII.12.) AB határozat indokolása szerint törvénysértő a jegyző eljárása, ha a képviselő-testület által alkotott rendeletet nem hirdeti ki. A kihirdetés a jogszabály érvényességi kelléke. Kihirdetés hiányában a jogszabály érvénytelen, jogi hatás kiváltására nem

---

<sup>31</sup> Ötv. 1. § (3) bek.

alkalmas. Az Ötv. 16. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az önkormányzati rendeletet a polgármester és a jegyző írja alá, kihirdetéséről a jegyző gondoskodik. Ez a rendelkezés nem ad jogot sem a polgármesternek, sem a jegyzőnek arra, hogy a képviselő-testület által alkotott rendeletet felülbírálja.

A jegyzői figyelmeztetési kötelezettség a törvényesség belső, önkormányzaton belüli biztosítója. Ez persze nem mindig egyszerű dolog. *Czeidli Istvánnak* a jegyző szerepét ismertető előadásában elhangzott: „a gyakran ötletszerű rendeleti javaslatok kiérlelésére megfelelő idő nem áll rendelkezésre, még arra sem, hogy legalább technikai szempontból összevesse a magasabb szintű jogszabállyal a tervezetet.”<sup>32</sup> Valószínű, hogy ebből a szempontból a szerényebb hivatali háttérrel rendelkező, túlterhelt (esetleg körjegyzői feladatot ellátó) szakemberek vannak a nehezebb helyzetben. Bonyolítja a képet, a jegyzők körében tapasztalható magas fluktuáció. 1990-1993. végéig a polgármesteri hivatalok, illetve körjegyzőségek 25%-ánál történt változás a jegyző személyében. A fővárosban 1991-92-ben 13, 1993-ban 11 kerületi önkormányzatban történt jegyző váltás. 1994-es adat szerint nem volt kinevezett jegyző a polgármesteri hivatalok 10%-ában, a legtöbb esetben a szomszéd település jegyzője látta el a feladatot, külön megbízás alapján.<sup>33</sup>

Az Ötv. 92/C. § /2/ bekezdése speciális, előzetes „szűrőt” épít be a megyei, megyei jogú városi, fővárosi, és fővárosi kerületi önkormányzatok költségvetési és zárszámadási rendeleteivel kapcsolatban: „a könyvvizsgáló köteles megvizsgálni a képviselő-testület elé terjesztett költségvetési és zárszámadási rendelettervezeteket abból a szempontból, hogy azok valós adatokat tartalmaznak-e, illetve megfelelnek-e a jogszabályok előírásainak, továbbá a pénzügyi helyzetet elemezni, különösen az adósságot keletkeztető kötelezettségvállalások tekintetében.”

*Kilényi Géza* nézete szerint arra kell törekedni, hogy a közigazgatási szervezeten belül olyan - összefüggő rendszert alkotó - kontrollmechanizmus működjék (jegyző, bizottságok, közigazgatási hivatal), amely megelőzi vagy kiszűri a hibák túlnyomó többségét, s ekként „biztonsági szelep” szerepére kárhoztatja a külső ellenőrzés szerveit.<sup>34</sup>

#### **IV.1.2. Az önkormányzati rendeletek kormányzati ellenőrzése**

A kormány a helyi önkormányzatok önkormányzati tevékenységét illetően nem szabályozhat, erre csak az Országgyűlésnek van joga, mégpedig a törvényhozás keretei között. Az önkormányzatokat érintő törvényeket jellemzően a kormány készíti elő, azonban Alkotmány 44/C. §-ának rendelkezése az önkormányzati törvény megalkotásához (módosításához), valamint az önkormányzatok alapjogainak korlátozásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát követeli meg. Ezzel meghatározza a végrehajtó hatalom akaratérvényesítésének mozgásterét. Az előbbi körbe nem tartozó ügyekben is fokozottabb garanciát nyújt a törvényhozási eljárás, mint az esetleges rendeletalkotás. A kormány a korábban ismertetett 1/2001. (I.17.) AB határozat értelmében rendeletalkotásra sem adhat felhatalmazást az önkormányzatoknak.

<sup>32</sup> Czeidli István: A jegyző szerepe az önkormányzati törvényesség betartásában. = A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései. Bp. Uniós, 1996. p. 350-354.

<sup>33</sup> Bekényi József-Német Jenő im.

<sup>34</sup> Kilényi Géza: A közigazgatást érintő ellenőrzési fajták rendszere = A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései. Bp. Uniós, 1996. p. 271-278.

A Kormánynak a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos hatásköre többnyire indirekt eszközökből áll. A legjelentősebb ezek közül a törvényességi ellenőrzés. A törvényességi ellenőrzés a Kormányt mint az államigazgatás vezető testületét illeti meg az önkormányzatok működése felett.<sup>35</sup> Pontosabban fogalmazva: figyelemfelhívást, orientálást, végső esetben a tényleges normakontroll kezdeményezését az Alkotmánybíróságnál.

Az Alkotmány 35. § /1/ bekezdés d) pontjának megfelelően az Ötv. 95. § rendelkezik arról, hogy a kormány a belügyminiszter közreműködésével, a fővárosi, megyei közigazgatási hivatal vezetője útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését.

A köztársasági megbízotti intézmény 1990-ben jött létre, és 1994-ig működött a fővárosban, valamint 7 régióban. Az Alkotmány és az Ötv. 1994. évi módosítása a köztársasági megbízotti intézményt megszüntette, és a fővárosban, valamint a megyékben 20 közigazgatási hivatalt hozott létre (lényegében a Kmb-k megyei hivatalainak jogállását változtatta meg.). A közép-szintű közigazgatás korszerűsítéséhez kapcsolódó, a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokról szóló 191/1996. (XII.17.) Kormányrendelet értelmében a közigazgatási hivatalok mint a Kormány területi államigazgatási szervei, kibővített feladatkörrel és hatáskörrel működnek.<sup>36</sup> A közigazgatási hivatalokat a Kormány a belügyminiszter közreműködésével irányítja. A közigazgatási hivatalok szervezetén belül két szervtípust lehet megkülönböztetni. Az egyik típusba a közigazgatási hivatal vezetőjének a közvetlen vezetése alatt álló szervezeti egységek (főosztályok) tartoznak, a másikba a feladat- és hatáskörükben önálló azon közigazgatási szervek, amelyek esetében a szervezeti integráció a közös költségvetésre terjed ki.

Témánk szempontjából az előbbi az érdekes, vagyis a főosztályok. Ezek fő feladatai közé tartozik többek között az önkormányzatok működésének törvényességi ellenőrzése, az első fokú hatósági jogkörben hozott jegyzői határozatok elleni jogorvoslati kérelmek elbírálása, a köztisztviselői képzés és továbbképzés szervezése.

Baranya megyében a törvényességi főosztály munkaszervezése „területfelelősi” rendszerben történik (1997-es publikáció), ami azt jelenti, hogy a megye területén működő 304 önkormányzat „felosztásával” minden területfelelőshöz általában 30 önkormányzat törvényességi ellenőrzése tartozik.<sup>37</sup> Szabolcs-Szatmár-Bereg megyéből ugyanilyen munkaszervezésről számoltak be, ott „területreferens” elnevezéssel.<sup>38</sup> A két hivatalban egyaránt 10-11 fős a törvényességi ellenőrzési főosztály létszáma. Somogy megyéből 7 „területi referensről” szól a híradás, azzal a megjegyzéssel, hogy a megyei önkormányzat és a megyei jogú város önkormányzatának törvényességi ellenőrzését a főosztályvezető látja el.<sup>39</sup> A fentiekből - legalábbis a megyei közigazgatási hivatalok körében - a területi munkamegosztás módszerének elterjedtségére következtethetünk, és a publikációkban közölt adatokból arra, hogy a törvényességi főosztályokon dolgozó egy-egy köztisztviselő általában 30-35 önkormányzat törvényességi ellenőrzését látja el.

---

<sup>35</sup> Kommentár a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényhez = Complex Jogtár. CD-ROM. Kjk.-Kerszöv Kft.

<sup>36</sup> Kommentár

<sup>37</sup> Czoboly István-Walter Tibor: A törvényességi ellenőrzés gyakorlati tapasztalatai Baranya megyében = Magyar Közigazgatás, 1997. 7. sz. p. 437-447.

<sup>38</sup> Kárászi József: A közigazgatási hivatal és az önkormányzatok kapcsolata Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében = Magyar Közigazgatás, 1996. 1. sz. p. 35-41.

<sup>39</sup> Faludi Imre-Németh Jenő: Törvényességi ellenőrzés kritikus pontjai Somogy megyében = Magyar Közigazgatás, 1995. 12. sz. p. 704-711.

A közigazgatási hivatalok egyik legmarkánsabb feladata a helyi önkormányzatok működésének törvényességi ellenőrzése. A törvényességi ellenőrzési tevékenységük lényegében annak megállapítását jelenti, hogy az önkormányzat tevékenysége a jogszabályokkal összhangban áll-e?<sup>40</sup>

Az Ötv. 98. § /2/ bekezdés a) pontja szerint a közigazgatási hivatal vezetője a fővárosban és a megyékben ellátja a helyi önkormányzatok, a helyi kisebbségi, valamint a kisebbségi, települési önkormányzatok törvényességi ellenőrzését. A mérlegeléssel hozott önkormányzati döntéseknek kizárólag a jogszerűségét vizsgálhatja. Ugyanezen szakasz /3/ bekezdés b) pontja értelmében a közigazgatási hivatal vezetője törvényességi ellenőrzési jogkörében vizsgálja, hogy a helyi önkormányzat, helyi kisebbségi, valamint kisebbségi települési önkormányzat döntései (rendelete, határozata) megfelel-e a jogszabályoknak.

A képviselő-testület ülésének a jegyzőkönyvét az ülést követő 15 napon belül a jegyző köteles megküldeni a fővárosi, megyei közigazgatási hivatal vezetőjének.<sup>41</sup>

A szakmai publikációk egyöntetűen a jegyzőkönyvek késedelmes megküldéséről, és az ezen törvénysértésekkel szembeni fellépések eredménytelenségéről számolnak be.<sup>42</sup> Egy 1993-as publikáció országos viszonylatban 18-21 napos átlagos felterjesztési időről számolt be, azzal a megjegyzéssel, hogy nem ritka, amikor a késlekedés eléri a 40-50 napot is.<sup>43</sup> Egy 1996-os írás arról tudósít, hogy az adott megyében a képviselő-testületi jegyzőkönyvek alig több mint egyharmada érkezett meg az előírt határidőn belül.<sup>44</sup>

Mivel az Ötv. 99. § /2/ bekezdés c) pontja a felelősségre vonás kezdeményezésének jogkörénél a „képviseelő-testület” tisztségviselőjét nevezi meg, és a jegyző nem tartozik ebbe a körbe, a közigazgatási hivatal vezetője nem rendelkezik retorziós eszközzel a jegyző ezen mulasztásának esetére. Ezzel összefüggésben merült fel az a szakmai javaslat, hogy a közigazgatási hivatal vezetője kapjon szerepet a jegyző személyi kiválasztásában, és munkája értékelésében.<sup>45</sup>

Késlekedés azonban nem csak a jegyzők részéről fordulhat elő. A szakirodalom szerint megесik, hogy időben megküldött önkormányzati rendeletekre jelentős késéssel teszik meg a törvényességi észrevételt, ami rontja a törvényességi ellenőrzés hatékonyságát és tekintélyét.<sup>46</sup>

A törvényességi ellenőrzés hatékonyságát a jegyzőkönyvek hiányosságai is nehezíthetik. Tipikus hibaként említik a mellékletek „lemaradását”, a nehezen érthető fogalmazást, a szavazatarány rögzítésének hiányát, az aláírás elmaradását, stb.<sup>47</sup>

---

<sup>40</sup> Kommentár p. 525.

<sup>41</sup> Ötv. 17. § (2) bek.

<sup>42</sup> Paizs Gábor: Törvényességi ellenőrzés - operatív módszerekkel? = Magyar Közigazgatás, 1997. 7. sz. p. 445-448.

<sup>43</sup> Bekényi József-Németh Jenő: A köztársasági megbízotti hivatalok 1993. évi tevékenysége = Magyar Közigazgatás, 1994. 4. sz. p. 222-229.

<sup>44</sup> Kárászi József im.

<sup>45</sup> Szabó Lajos-Cseh Lajosné: A törvényességi ellenőrzés lehetőségei és korlátai = Magyar Közigazgatás, 1996. 6. sz. p. 337-343.

<sup>46</sup> Bekényi József-Németh Jenő im.

<sup>47</sup> Bekényi József-Németh Jenő im.

Az önkormányzati rendeletek ellenőrzése teljes körű, nincsenek szűkítő, un. kivett esetek. Az ellenőrzés szempontjából nincs jelentősége sem a rendelet tárgyának, sem tartalmának. A szakirodalom szerint az elfogadott, de ki nem hirdetett (tehát kvázi) „rendelet” esetén a törvényességi ellenőrzés elvégezhető, de az Alkotmánybíróságnál felülvizsgálat nem kezdeményezhető.<sup>48</sup>

A fővárosi közigazgatási hivatal munkatársai szerint, a közigazgatási hivatalnak tág lehetősége van arra, hogy vizsgálati munkamódszereit önállóan alakítsa ki. Megjegyzik, hogy a jogi szabályozás szerint elsődlegesen a jegyzőkönyvek alapján végzi a hivatal az önkormányzatok törvényességi kontrollját. Úgy látják azonban, hogy lehetővé teszi a jogi szabályozás azt is, hogy részt vegyenek a testületi üléseken, a hivatal vezetője helyszíni tájékozódást folytasson, adatgyűjtést végezzen.<sup>49</sup>

A fővárosi közigazgatási hivatal a következő gyakorlatot alakította ki az önkormányzati döntések törvényességi felülvizsgálatára.<sup>50</sup>

1. Annak vizsgálata, hogy az önkormányzat rendelkezett-e döntéshozó hatáskörrel, amikor az adott döntést meghozta?
2. Az önkormányzat a döntés-előkészítési folyamatban követett-e el jogsértést (egyeztetés, stb.)?
3. A döntéshozatal során esetleg elkövetett formai hibák (aláírás, kihirdetés, stb.) vizsgálata.
4. A döntési mechanizmus technikai jellegű szabályainak (pl. minősített többség) betartása.
5. A döntés tételes jogi vizsgálata:
  - a) az anyagi jogi normáknak való megfelelés,
  - b) a döntéshozatalt megalapozó tényállási elemek vizsgálata,
  - c) mulasztásos törvényesítési esetek (csonka szabályozás),
  - d) a jog általános elveinek való megfelelés (pl. AB határozatok).

---

<sup>48</sup> Kommentár p. 530.

<sup>49</sup> Szabó Lajos-Cseh Lajosné im.

<sup>50</sup> Szabó Lajos: Az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének lehetőségei és korlátai = A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései. Bp. Unió, 1996. p. 341-345. - továbbá: Szabó Lajos-Cseh Lajosné: A törvényességi ellenőrzés lehetőségei és korlátai = Magyar Közigazgatás, 1996. 6. sz. p. 337-343.



A 2-4. pontokhoz megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság 30/1999. (X.13.) AB határozatában, az Abtv. 1. § b) pontja és az Ötv. 99. § /2/ bekezdés a) pontja egybevetésével, az indítványozási jog értelmezésével megállapította, hogy az önkormányzati rendeletalkotás eljárási szabályainak megsértéséből adódó törvényellenesség vizsgálatát csak a közigazgatási hivatal vezetője kezdeményezheti. E tekintetben az alkotmánybírósági eljárás megindítására való jogosultság kizárólag az Ötv. 99. § /2/ bekezdés a) pontján alapulhat. A határozat indokolásában az AB rámutatott arra, hogy a törvényi szabályozás külön kezeli az alkotmányellenesség (Abtv. 1. § b) pont) és az önkormányzati rendelet törvényellenességének (Ötv. 99. § /2/ bekezdés a) pont) vizsgálatát. Az előbbi esetben az Alkotmánybíróság eljárását az Abtv. 21. § /2/ bekezdése szerint bárki indítványozhatja, az utóbbi esetben az eljárás kezdeményezője a közigazgatási hivatal vezetője. Arra tekintettel, hogy az Alkotmány 44/A. § /2/ bekezdése szerint a törvénysértő önkormányzati rendelet egyben alkotmánysértő, az Alkotmánybíróság bárki indítványára lefolytatja a vizsgálatot akkor is, ha az indítványozó valamely önkormányzati rendelet normatív tartalma tekintetében törvénysértést állít (annak ellenére, hogy a közigazgatási hivatal vezetője szerint törvénysértés nem áll fenn).

Az indítványozási jog vonatkozásában más a megítélése annak, ha az indítványozó azt állítja, hogy az önkormányzati rendelet magasabb szintű jogszabállyal ellentétes (Alkotmány 44/A. § /2/ bekezdés) és más, ha azt, hogy az önkormányzat a rendeletalkotás eljárási szabályaitól eltért. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közigazgatási hivatal vezetőjének az önkormányzati rendeletalkotás szabályainak betartásával kapcsolatos indítványozási joga - az Ötv.-ben biztosított tájékoztatói, intézkedési lehetőségeit is figyelembe véve - kizárólag az Ötv. 99. § /2/ bekezdés a) pontján alapul.

A 3. ponthoz tartozik, hogy a jogszabály megjelölésében elkövetett jogszabálysértés olyan alaki, orvosolható hibának minősül, amely önmagában nem vezet a jogszabály érvénytelenségéhez és megsemmisítéséhez.<sup>51</sup> A jogszabály megalkotási ideje, s az ebből eredő sorszámozás, valamint a kihirdetés ideje, azaz a későbbi időpontban történő közzététel miatt törvénysértés csak akkor lenne megállapítható - ha a Jat. 12. § (2) bekezdésében foglalt előírásokat megsértve -, jogszabály visszamenőleges kötelezettséget írna elő, vagy valamely magatartást visszamenőlegesen nyilvánítana jogellenessé.<sup>52</sup>

*Németh Jenő* adatai szerint a rendszerváltáskor 15.716 tanácsrendelet volt hatályban. 1992 és 1995 között az évente megalkotott önkormányzati rendeletek száma 28.000 körül mozgott. A közigazgatási hivatalok a rendeletek 5,5-5,7 %-ával kapcsolatban tettek törvényességi észrevételt. A szerző a rendeletszerkesztési problémák között említette:

- a hibás rendelet megjelölést
- a rendelet közérthető címének vagy tárgyának hiányát
- a rendeletalkotás idejét nem tüntették fel
- a rendelet nem jelölte meg a felhatalmazó jogszabályt
- a rendelet visszamenőleges hatállyal állapított meg kötelezettséget
- a rendelet szövege nem volt egyértelmű, megfogalmazása pontatlan, érthetetlen
- a rendelet nincs paragrafusokra, szakaszokra bontva

<sup>51</sup> 42/1992. (VII.16.) AB határozat

<sup>52</sup> 32/1993. (V.26.) AB határozat

- a rendelet téves hatályon kívül helyezést tartalmazott
- a rendelet a képviselő-testület által el nem fogadott szabályozást tartalmazott
- a polgármester és a jegyző nem írták alá a rendeletet

Ehhez jó kiegészítést jelent az a Baranya megyéből származó megállapítás, mi szerint a jogszabályszerkesztésről szóló 12/1987. (XII.29.) IM rendelet szabályainak megfelelő alkalmazása számos problémát okoz (1997) a helyi jogalkotók számára. Példa erre, hogy a jegyzők több esetben a testületi ülés időpontját jelölik meg a kihirdetés dátuma helyett, a jogszabály kihirdetése és hatályba lépése közötti lényeges különbség pedig nem minden esetben derül ki a jegyzőkönyvből. A helyi tapasztalatok alapján a főbb rendeletalkotási típushibák:<sup>53</sup>

- a rendeleti szabályozás helyett határozat hozatala és ennek fordított esete
- a rendeletalkotási kötelezettség elmulasztása
- magasabb szintű jogszabállyal történő kollízió
- a rendeletalkotás eljárási szabályainak megsértése

A szerzők a jogsértések okai közül a következőket derítették ki:

- a) nem tudták, hogy az adott tárgykörben rendeletet kellett volna alkotni,
- b) nem akartak rendeletet alkotni (pl. a helyi képviselők tiszteletdíjának emelésére),
- c) tévedtek abban, hogy az adott tárgykör helyi társadalmi viszonyának minősül,
- d) kellő időben nem álltak rendelkezésre a rendeletalkotáshoz szükséges adatok (pl. költségvetési rendelet),
- e) szükségtelennek ítélték a rendelet megalkotását,
- f) a magasabb szintű jogszabály értelmezési problémája,
- g) az önkormányzat tudta, hogy törvénytörő a szabályozás, de bízott benn, hogy „átcsúszik” (lakásrendelet),
- h) jogsértő hatálybaléptetés, már hatályon kívül helyezett rendelet módosítása, stb.

*Németh Jenő* szerint a problémák jelentős részét az okozta, hogy az önkormányzatoknál még nem nevelődött ki a kodifikációval foglalkozó szakmailag is felkészült köztisztviselői gárda. A kisszámú módszertani anyag mellett a szervezett képzés sem igazán alakult ki. Ugyanakkor a törvénytelenységben szerepet játszik szerinte a rendszeres és nagy tömegű központi jogszabályalkotás, amelyek hatására több, és bonyolultabb rendeleteket alkottak az önkormányzatok.<sup>54</sup>

<sup>53</sup> Czoboly István-Walter Tibor im.

<sup>54</sup> Németh Jenő: A törvényességi ellenőrzés gyakorlati tapasztalatai a helyi jogalkotás tükrében. = A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései. Bp. Uniós, 1996. p. 130-136.

A 99. § /2/ bekezdés a) pontja értelmében, ha a közigazgatási hivatal vezetője a törvényességi ellenőrzés körében azt észleli, hogy az adott helyi önkormányzat törvénysértő rendeletet hozott, határidő tűzésével felhívja az önkormányzatot a törvénysértés megszüntetésére. Az érintett önkormányzat köteles a felhívásban foglaltakat megvizsgálni, és - a megadott határidőn belül - az annak alapján tett intézkedésről vagy egyet nem értéséről a közigazgatási hivatal vezetőjét tájékoztatni.

A közigazgatási hivatal vezetőjének felhívása az önkormányzat számára kötelezettséget csak annyiban jelent, hogy az köteles a törvényességi felhívást megvizsgálni. A törvény nem állapít meg jogvesztő határidőt, amelynek eltelte után a közigazgatási hivatal a törvényességi ellenőrzési jogait már nem gyakorolhatja.

A törvényességi felhívás közlése sok helyütt telefonon keresztül, vagy személyesen történik. A Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei tapasztalatok szerint a személyes közlés hatására a jogszabálysértéseket csaknem minden esetben megszüntették.<sup>55</sup> Ezen esetekben az intézkedésről csak belső feljegyzés készült.

A fővárosi közigazgatási hivatal munkatársai szerint, a munkamódszerek kialakításához hasonlóan, az eszközrendszer egyes elemeinek alkalmazásának tekintetében is önállóan alakíthatja munkastílusát a hivatal. Választhat, mikor tesz szóbeli észrevételt, mikor alkalmazza az írásbeli jelzést, és milyen mértékben épít a polgármesteri hivatalokkal kialakított munkakapcsolatra, az egymás tevékenységét támogató szakmai együttműködésre. Írásukban a kollegiális munkakapcsolatot minősítették a legjobb megoldásnak, és úgy ítélték meg, hogy a törvény a hivatalvezetőre bízta, hogy a hatáskörébe tartozó eszközrendszert milyen sorrendben alkalmazza, és azok eredménytelensége esetén mikor indít keresetet, mikor nyújt be alkotmánybírósági indítványt.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Kárászi József im.

<sup>56</sup> Szabó Lajos-Cseh Lajosné im.

1995-ben a Somogy megyei közigazgatási hivatal vezetői arról számoltak be, hogy szakítottak a jogelőd köztársasági megbízott által meghatározott munkamódszerrel, amely a vizsgálatot a beérkezett testületi jegyzőkönyvek utólagos törvényességi ellenőrzésére korlátozta, a visszajelzés módja pedig kizárólag az írásbeli visszajelzés volt. A vizsgálatokat szigorúan a „betűszerinti nyelvtani értelmezésre” szorította. A szerzők vélekedése szerint „Az így kialakított törvényességi ellenőrzési munkamódszer minimálisra szorította a közvetlen szakmai kapcsolatok kialakítását. A kötött és kizárólag írásbeli észrevételezés a formai, kisebb súlyú törvénytisértések súlyát felnagyította.” Ehhez hozzáfűzték, hogy emiatt „kellő súllyal nem alakult ki a köztisztviselői önállóság és öntevékenység a hivatalban.” A szerzők által kialakított új gyakorlat szakított a kizárólag a beküldött jegyzőkönyvek utólagos vizsgálatán alapuló, csak írásbeli törvényességi észrevételt eredményező módszerrel. Bevezették a helyszíni ellenőrzést, a kisebb súlyú törvénytisértések esetén szóbeli észrevételt tettek. Bevezették az ún. „törvényességi szignalizációt” amelyet olyan önkormányzatok esetében alkalmaztak, amelyek már több esetben, illetve kisebb súlyú működési törvénytisértést követnek el. Kizárólagos törvényességi észrevételt abban az esetben alkalmaznak, amikor a törvénytisértő helyzet, törvénytisértő állapot megszüntetése csak képviselő-testületi döntéssel lehetséges.<sup>57</sup> (Mivel tipikusan ilyen az önkormányzati rendelet törvénytisértő volta, feltételezem, ebben az esetben a „felhívás” írásban történik.)

A kötelező és kizárólagos írásbeliség azonban a köztársasági megbízottak „idejében” sem volt általános. Egy 1994-es, belügyminisztériumi köztisztviselők által közzétett áttekintés különböző munkamódszerekről számolt be. Eszerint a köztársasági megbízottak egy része „kötötten alkalmazta az Ötv. szabályozást, mely szerint a törvényességi ellenőrzés körében határidő kitűzésével hívja fel a képviselő-testületet a törvénytisértés megszüntetésére.” Megjegyzik, hogy az „e gyakorlatot folytatók esetében a szóbeli felhívás, észrevételezés nem jellemző, az írásbeliség a meghatározó.” A publikáció idejében ez a módszer érvényesült a fővárosban és Pécsen működő köztársasági megbízottak körében. A győri, veszprémi, szegedi régióban a reagálás első lépésben szóban történt. A szerzők álláspontja szerint a szóbeli észrevételeknek csak egyes, kisebb súlyú, a testületi döntés tartalmát nem érintő esetekben van helye, illetve megengedhetősége. Abban az esetben, ha a törvényesség helyreállítása a testületi döntés visszavonásával, megváltoztatásával jár együtt, a testületnek mindenképp ismernie kell a törvényességi ellenőrzést végző szerv álláspontját.<sup>58</sup>

Nyilvánvalónak tartom, hogy az önkormányzati rendeletekkel kapcsolatos törvényességi felhívás jelentősége az írásbeli eljárást indokolja. Az ismertetett gyakorlathoz még megjegyezném, hogy bár rendkívül emberi, és feltehetően éppen ezért hatékony lehet a személyes közlés, a probléma „megbeszélése”, - azonban itt a végrehajtó hatalom és az önkormányzat kapcsolattartásáról van szó, így egyrészt az önkormányzati autonómia védelmében, másrészt annak rögzítéseként, hogy az adott közigazgatási hivatal törvényes hatáskörén belül járt el, nem nélkülözhető - akár párhuzamosan - az észrevétel írásbeli közlése is.

Az illetékes BM főosztály álláspontját képviselő publikáció szerint a fővárosi önkormányzatok működésének törvényességi ellenőrzése lényegesen bonyolultabb, speciálisabb, és ez által nehezebb bármely más térség törvényességi ellenőrzésénél.<sup>59</sup>

<sup>57</sup> Faludi Imre-Németh Jenő: Törvényességi ellenőrzés kritikus pontjai Somogy megyében = Magyar Közigazgatás, 1995. 12. sz. p. 705-711.

<sup>58</sup> Bekényi József-Németh Jenő: A köztársasági megbízotti hivatalok 1993. évi tevékenysége = Magyar Közigazgatás, 1994. 4. sz. p. 222-229.

<sup>59</sup> Bekényi József-Németh Jenő im.

Amennyiben az önkormányzat nem intézkedik a törvénysértő rendelet megfelelő módosításáról, vagy hatályon kívül helyezéséről, a közigazgatási hivatal vezetője kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál a törvénysértő rendelet megsemmisítését.

A szakirodalom problémaként veti fel a helyi önkormányzatok, valamint a kisebbségi önkormányzatok szabályozási lehetőségeiből fakadó kétféle ellenőrzési eljárást, tekintet nélkül a szabályozás tárgykörének hasonlóságára. A kisebbségi önkormányzatok ugyanis nem alkothatnak rendeletet, így több ugyanolyan kérdésről, amelyet a helyi önkormányzatok rendeletben szabályoznak, a kisebbségi önkormányzatok határozatban rendelkeznek. Ilyenek pl. a szervezeti és működési szabályzat, a tiszteletdíj megállapítása, a vagyongazdálkodás egyes kérdései, a költségvetés, zárszámadás, a helyi kisebbségi önkormányzat jelképei, a kitüntetések odaítélésének feltételei.

A közigazgatási hivatal az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál, a kisebbségi önkormányzat határozatának felülvizsgálatát a bíróságnál kezdeményezheti, azonos tárgykörtől függetlenül. Emellett a határozatok esetében a mulasztásos törvénysértés megállapítása problematikus.<sup>60</sup>

## **IV.2. Ellenőrzés a közigazgatás rendszerén kívül**

### **IV.2.1. „Bárki” által kezdeményezhető eljárás (actio popularis) és az alkotmányjogi panasz**

Az önkormányzati rendelet alkotmányossági ellenőrzésének szervezett megoldását a közigazgatási hivatalok végzik. Figyelmük főként az új jogszabályokra terjed ki, az egyes önkormányzatok teljes normaanyagának utólagos átrostálására nincs mód.

Ugyanakkor az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. tv. (továbbiakban Abtv.) széles körben lehetővé teszi a jogalanyoknak, hogy indítvánnyal forduljanak a testülethez, alkotmány-sértés megállapítása érdekében.

Csak az önkormányzati rendelettel kapcsolatos lehetőségeket tekintem át a továbbiakban. Az Abtv. 1. § b), d-e) pontok szerinti eljárást bárki indítványozhatja. Tehát önkormányzati rendelet esetében utólagos normakontrollra, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása tárgyában benyújtandó indítványra, és az Abtv. 48. §-a szerinti feltételek esetén alkotmányjogi panasz benyújtására bárkinek lehetősége van.

Az alkotmányjogi panasz és a következő pontban tárgyalt konkrét normakontroll külön érdekessége, hogy az Alkotmánybíróság fennállásának második-harmadik évében szilárdult meg az a gyakorlat, hogy ezekben az esetekben az AB az érintett fél, illetve az indítványozó javára kimondja a jogszabály alkalmazhatatlanságát az adott ügyben, míg erga omnes a jogszabályt ex nunc vagy pro futuro hatállyal semmisíti meg.<sup>61</sup>

Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség esetén az eljárás hivatalból is megindulhat. Ugyancsak hivatalból is indulhat eljárás önkormányzati rendelet nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára, azonban e kérdésben az eljárás indítványozásának lehetősége szűkebbre szabott, csak az Abtv. 21. § /3/ bekezdésben felsoroltak számára biztosított.

---

<sup>60</sup> Kommentár p. 531.

<sup>61</sup> Sólyom László im. p. 61.

#### IV. 2.2. Ellenőrzési lehetőség a peres eljárások kapcsán (konkrét normakontroll)

Önkormányzati rendelettel kapcsolatos törvényességi kifogás érvényesítésére a bírósági eljárás során is lehetőség nyílik. Az Abtv. 38. § /1/ bekezdés értelmében a bíró - a bírósági eljárás felfüggesztése mellett - az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, ha az előtte folyamatban lévő ügy elbírálása során olyan jogszabályt vagy állami irányítás egyéb jogi eszközét kell alkalmazni, amelynek alkotmányellenességét észleli. Ugyanezen szakasz /2/ bekezdése lehetőséget ad arra, hogy a bíró /1/ bekezdés szerinti eljárását kezdeményezze az, aki szerint a folyamatban lévő ügyében alkalmazandó jogszabály alkotmányellenes.

A /2/ bekezdés szerinti döntés a bíró kezében van, a peres fél arra csak indítványt tehet. Nyilvánvalóan azért, hogy a peres felek egyike se élhessen vissza a törvény adta lehetőséggel az eljárás időtartamának meghosszabbítása érdekében.

A szakirodalomban „konkrét normakontrollnak” nevezett rendelkezéshez az Alkotmány szilárd alaptörvényi bázist jelent. Ugyanis a bíróságoknak kifejezett kötelezettsége az Alkotmány és az alkotmányos rend védelme. (50. § /1/ bekezdés, 77. § /2/ bekezdés.) A 70/K. § értelmében „Az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá a köteleességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők.” Mindezekre tekintettel az alkotmányos jogállamiság természetes igénye, hogy hatásköri jogaik gyakorlásával a bíróságok aktív és hatékony közreműködői legyenek a jogszabályok alkotmányossága ellenőrzésének és védelmének.<sup>62</sup>

#### IV.2.3. Az ügyész ellenőrzési lehetőségei

A Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. tv. (továbbiakban Ütv.) 5. § /2/ bekezdésének j) pontja értelmében a legfőbb ügyész az Alkotmánybíróságnál indítványozhatja:

- a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát;
- a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát;
- az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatt benyújtott alkotmányjogi panasz elbírálását;
- a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetését;
- az ügyészség és más szerv közötti hatásköri összeütközés megszüntetését;
- az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezését.

Ez a rendelkezés az Abtv.-vel összhangban állapítja meg a legfőbb ügyész lehetőségeit.

A legfőbb ügyész, az ügyészek magánjogi tevékenységének szabályozása körében felhatalmazta az ügyészeket, hogy előterjesztéssel éljenek felé az Ütv. 5. § /2/ bekezdés j) pontja szerinti eljárás Alkotmánybíróság előtti kezdeményezése iránt.<sup>63</sup>

<sup>62</sup> Ádám Antal: A jogszabályok alkotmánybírósági ellenőrzéséről = Jogtudományi Közlöny, 1992. 12. sz. p. 523-531.

<sup>63</sup> 7/1996. (ÜK.7.) LÜ utasítás Az ügyész magánjogi tevékenységéről 6. § g) pont

Az Ütv. 13/A. § foglalkozik az óvás intézményével. Mivel az ügyészi törvényességi felügyeleti jogkörbe tartozó szervek által kibocsátott jogszabálynak vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek alkotmány és törvényellenességével kapcsolatos ez a szabályozás, és a helyi önkormányzatok nem tartoznak ebbe a körbe, az önkormányzati rendeleteket illetően ezen lehetőséggel az ügyész nem élhet.<sup>64</sup>

Ennek ellenére, a legfőbb ügyész Ütv. 5. § /2/ bekezdés j) pontjában foglalt jogosítványa a legfőbb ügyész számára - és rajta keresztül az egész ügyészi szervezet számára - széles körű, és kielégítő lehetőséget biztosít az egyes önkormányzati rendeletekkel kapcsolatos alkotmányossági/törvényességi kifogások érvényesítésére. Az ügyészek ilyen irányú tevékenysége azonban nem tipikus.

#### **IV.2.4. Az ombudsman és az önkormányzati rendeletek**

Az Alkotmány 32/B. § /1/ bekezdése értelmében „az állampolgári jogok országgyűlési biztosának feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat vizsgálja vagy kivizsgáltassa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen.

Az 1993. évi LIX. törvény 1. §-a megismétli az idézett alkotmányi rendelkezést. A 22. § - a hatásköri összeütközés megszüntetésének kivételével - az Ütv. 5. § /2/ bekezdés j) pontjával egybecsengően szabályozza a állampolgári jogok országgyűlési biztosának alkotmánybíróági indítványtételi jogosítványait.

*Polt Péter* megállapítása szerint az ombudsman a végrehajtó hatalomhoz tartozó közigazgatást vizsgálja, amely mindennapi kapcsolatban áll az állampolgárokkal. Tehát főként az egyedi döntésekkel foglalkozik, nem pedig az annak alapjául szolgáló jogszabályokkal. Ugyanakkor, léteznek olyan döntések, amelyek sértik az állampolgárok jogos érdekeit, s amelyek a jogi szabályozás hibáira vezethetők vissza.<sup>65</sup>

A Obtv. 25. §-a értelmében „ha az országgyűlési biztos álláspontja szerint az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasság valamely jogszabály vagy az állami irányítás egyéb jogi eszköze főlegesen, nem egyértelmű rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára (hiányosságára) vezethető vissza, a visszasság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszköze kiadására jogosult szervnél a jogszabály (állami irányítás egyéb jogi eszköze) módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását. A megkeresett szerv állásfoglalásáról, illetve esetleges intézkedéséről hatvan napon belül értesíti az országgyűlési biztost.” Tekintettel arra, hogy a jogszabály fogalmába az önkormányzati rendelet is beletartozik, az ombudsmant is érdemes lehetséges ellenőrzési pontként számon tartani.

A Magyar Közlöny 1997/61/II. számában közzétett beszámolóból kiderül, hogy az áttekin-téssel érintett időszakban, tehát 1995. július 1. - 1996. december 31. között, 141 állampolgári panasz irányult önkormányzati testület által alkotott jogszabály ellen.

<sup>64</sup> Sátori János: Az ügyészi törvényességi felügyelet a közigazgatásban = A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései. Bp. Unió, 1996. p. 309-311.

<sup>65</sup> Polt Péter: Az ombudsman és a jogalkotás = Jogtudományi Közlöny, 1997. 1. sz. p. 19-26.

Az adatvédelmi biztos figyelmére az önkormányzati rendeletek személyes adatkezelésre vonatkozó rendelkezései „tarthatnak számot”. Közzétett beszámolójából kiderül, hogy az önkormányzatokkal kapcsolatban kisszámú megkeresés futott be a hivatalához. A problémákat főként a segélyezettek névsorának közzététele, más esetben (pl. kommunális adótartozással összefüggésben) a nyilvánosságnak valamiféle szankcióként való alkalmazása okozta. Ez utóbbi esetben az eljárásra feljogosító önkormányzati rendelet hiánya miatt sérelmezte az alkalmazott megoldást a hivatal.<sup>66</sup>

#### **IV.2.5. Az Állami Számvevőszék és a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok tevékenységének érintkezési pontjai**

Az Alkotmány 32/C. § /2/ bekezdése értelmében az Állami Számvevőszék ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi. Az 1989. évi XXXVIII. tv. 2. § /4-5/ bekezdései szerint az ÁSZ ellenőrzi a helyi önkormányzatok adóztatási tevékenységét, valamint az állami költségvetésből juttatott támogatás felhasználását. Az ÁSZ tevékenységéről az Országgyűlésnek számol be. Az Ötv. 91. § /1/ bekezdés értelmében az önkormányzatok gazdálkodását az ÁSZ ellenőrzi.

A fentiek értelmében az ÁSZ önkormányzati rendeletekkel való kapcsolata elsősorban a költségvetési, pótköltségvetési és zárszámadási rendeletekkel összefüggésben jelenik meg.

Az ÁSZ szerepére tekintettel, a rendeletek törvényességi ellenőrzése körében a költségvetési és zárszámadási rendeletek megítélésénél van némi bizonytalanság a közigazgatási hivatalok gyakorlatában. Az önkormányzatok gazdálkodását ugyanis az Állami Számvevőszék ellenőrzi. A mérvadó szakirodalom megállapítása szerint, az előbbi jogszabályok túlnyomórészt gazdálkodási tartalmára hivatkozással sem lehet ezek törvényességi ellenőrzésétől eltekinteni. Az ellenőrzést nem lehet leszűkíteni a rendeletalkotási eljárás törvényességének vizsgálatára, hanem a magasabb szintű pénzügyi jogszabályok rendelkezéseivel való összhangot is vizsgálni kell.<sup>67</sup>

Az egyik megyei közigazgatási hivatal munkatárának nézete szerint a fenti kérdésben jelenleg (1997) két szélsőséges gyakorlat tapasztalható. Az egyik szerint a hivatal csak a pénzügyi rendeletalkotás eljárási szabályait vizsgálja, de nem foglalkozik a költségvetési rendelet belső tartalmával, és végrehajtásának a gazdálkodásra gyakorolt következményeivel. A másik véglet pedig az, amikor a hivatal törvényességi ellenőrzése keretében a munkatársak pénzügyi ellenőrzést is végeznek a helyszínen. A tanulmány szerzője szerint a közigazgatási hivatal vezetőjének lehetősége van arra, hogy a törvényességi ellenőrzés során szerzett tapasztalatai alapján az önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását kezdeményezze az Állami Számvevőszéknél, erre azonban nem nagy az ÁSZ „fogadókészsége”.<sup>68</sup>

A szakirodalomban a közigazgatási hivatalok oldaláról az önkormányzati gazdálkodás ellenőrzésének jogkörét igénylő megnyilvánulások általában az ÁSZ tevékenységének kritikájával párhuzamosan jelennek meg.

---

<sup>66</sup> Az adatvédelmi biztos beszámolója 1995. július 1.-1996. december 31.

<sup>67</sup> Kommentár p. 531.

<sup>68</sup> Dubeczné Károlyi Éva: A helyi önkormányzatok állami ellenőrzéséről = Magyar Közigazgatás, 1997. 3. sz. p. 168-177.



## V. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELJÁRÁSA

Az eljárás szabályait elsősorban az Abtv. tartalmazza. Az Abtv. 29. §-a értelmében az Alkotmánybíróság szervezetére és eljárására vonatkozó részletes szabályokat az Alkotmánybíróság ügyrendje állapítja meg, amelyet az Országgyűlés - az AB javaslatára - törvényben állapít meg. Tekintettel arra, hogy az első alkotmánybírák megválasztása és az Alkotmánybíróság működésének törvényben meghatározott kezdő időpontja között csupán néhány hónap állt rendelkezésre az ügyrendi törvényjavaslat elkészítésére, a grémium úgy döntött, hogy „az adott történelmi szituációban a működés 1990. január 1. napján való megkezdéséhez fűződik nyomósabb társadalmi érdek, míg az ügyrend törvényi szintű megállapításának késedelme áthidalható egy, az Alkotmánybíróság teljes ülése által elfogadott ideiglenes ügyrenddel. Ezt a megoldási módot támasztotta alá az is, hogy /.../ gyakorlati tapasztalatok nem álltak rendelkezésükre.”<sup>69</sup> Az ügyrend máig „ideiglenes” maradt, felvetve a testület bírálói részéről a kérdést: alkotmányos-e az Alkotmánybíróság eljárása?<sup>70</sup> Más publikáció a helyzetet rendjén valónak találja azzal a hivatkozással, hogy a külföldi Alkotmánybíróságok általában maguk fogadják el ügyrendjüket<sup>71</sup>

Az eljárás megindítására irányuló írásbeli indítványt közvetlenül az Alkotmánybíróságnál kell előterjeszteni. Az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett, határozott kérelmet kell tartalmaznia.<sup>72</sup>

Az Alkotmánybírósághoz beérkező indítványok (beadványok) vizsgálata a főtitkár feladata. Azon beadványokat, amelyek nem alkalmasak alkotmánybírósági eljárásra „rendes eljáráson kívüli elintézés” keretében kezeli.

- a) Tájékoztatja az indítványozót arról, hogy beadványa alapján alkotmánybírósági eljárásra nincs törvényes lehetőség.
- b) A beadványt megküldi az illetékességgel rendelkező szervnek, és erről az indítványozót értesíti.
- c) Ha egyértelműen megállapítható, hogy a beadványban részletezett problémáról az AB korábban már döntött, erről tájékoztatja a kérelmezőt.
- d) Ha a beadvány - tartalmilag - érdemi eljárási lehetőségre utal, ugyanakkor nem felel meg az alaki vagy tartalmi követelményeknek, megfelelő tájékoztatás mellett - általában 15 napos határidővel - hiánypótlásra hívja fel a kérelmezőt.

A felhívás eredménytelen volta esetén tájékoztatja a kérelmezőt, hogy eljárás megindítására nincs lehetőség. Amennyiben az indítványozó nem fogadja el a főtitkári intézkedést, újabb beadványa egy hármas tanács elé kerül, amely a hatáskör hiányáról formális határozatot hoz, vagy mégis megindítja az eljárást.

<sup>69</sup> Kilényi Géza: Gondok az Alkotmánybíróság háza táján = Magyar Jog, 1990. 5. sz. p. 391-398.

<sup>70</sup> Törő Károly: Az alkotmánybíráskodás és a „láthatatlan Alkotmány” = Magyar Jog, 1992. 2. sz. p. 85-90.

<sup>71</sup> Bihari Mihály: Alkotmánybíróság és alkotmánybíráskodás = Magyar Jog, 1994. 4. sz. p. 200-211.

<sup>72</sup> Abtv. 22. § (1-2) bek.

Ezzel kapcsolatban *Sólyom László* megjegyezte, hogy ezen „kényszermegoldás” helyett jobb lenne, ha az Abtv. módosítása egyesbírói hatáskört adna az Alkotmánybíróság hatáskörébe nem tartozó ügyek visszautasítására, fellebbezési lehetőség nélkül. Ez a megoldás is feltételezné a főtítkársági előterjesztést.<sup>73</sup>

Az érdemi kérelmeket a főtítkár szignálási javaslattal az Alkotmánybíróság elnöke elé terjeszti. A főtítkári javaslat arra is kitér, hogy a szignálendő ügghöz hasonló, azzal összefüggést mutató ügyeknek ki volt az előadója. Az elnök kijelöli az előadó alkotmánybírókat. Az előadó alkotmánybíróknak módja és lehetősége van az ügy előkészítésébe külön szakértőt bevonni. Az ügy eljárás alá vonásáról az előadó alkotmánybíró értesíti a kérelmezőt.

Az előadó alkotmánybíró törzskara (két szakértő és a titkár) megvizsgálja az indítványt, és ha az előadó alkotmánybíró előkészítettnek látja a döntésre, az Abtv. előírásainak megfelelően a teljes ülés, vagy háromtagú tanács elé terjeszti.<sup>74</sup> A háromtagú tanácsok határozattervezeteit a határozathozatalra kitűzött ülés előtt nyolc nappal minden alkotmánybíró megkapja. Két alkotmánybíró javaslatára az ügy teljes ülés hatáskörébe kerül. Ilyen javaslatok - *Sólyom László* visszaemlékezése szerint - az egységes gyakorlat érdekében, vagy a probléma jelentőségére tekintettel születtek. Az önkormányzati határozatok tervezetei is részt vettek ebben a körökben, de a bírák általában kerültek, hogy beleszóljanak a speciális tanács kompetenciájába.<sup>75</sup>

Az Alkotmánybíróság háromtagú tanácsban jár el az önkormányzati rendeletekkel kapcsolatos valamennyi ügyben.<sup>76</sup> A tanács akkor határozatképes, ha az ülésen mindhárom tag jelen van.<sup>77</sup> Az Alkotmánybíróságon 3 háromtagú tanács és egy speciális (közjogi) tanács működik. Ez utóbbi tanács foglalkozik az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatával, és a helyi-területi közigazgatáson belüli hatásköri vitákkal.<sup>78</sup> Ezzel összefüggésben *Sólyom László* arról írt, hogy az Alkotmánybíróság második évétől az önkormányzati ügyeket - amennyiben nem tartoztak vagy kerültek teljes ülés elé - ugyanaz, az eredeti szakterületüket tekintve közjogász tagokból álló - háromtagú tanács<sup>79</sup> döntötte el. Az első hét évben itt csupán egy személyi változás történt. „Ez a személyi és tárgyi állandóság némi túlzással azt eredményezte, hogy az Alkotmánybíróságon belül egy (intézményi értelemben vett) valódi közigazgatási bíróság működött az önkormányzati normaalkotás és törvényességi felügyelete végső fórumaként, amely saját gyakorlatát az Alkotmánybíróságon belül is viszonylagos autonómiával alakította.”<sup>80</sup>

---

<sup>73</sup> *Sólyom László* im. p. 21.

<sup>74</sup> Holló András: Az Alkotmánybíróság : Alkotmánybíráskodás Magyarországon. Bp. Útmutató, é.n. 127 p.

<sup>75</sup> *Sólyom László*: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Bp. Osiris, 2001. p. 772.

<sup>76</sup> Abtv. 31. § (1) bek.

<sup>77</sup> Abtv. 31. § (2) bek.

<sup>78</sup> Holló András: Az Alkotmánybíróság : Alkotmánybíráskodás Magyarországon. Bp. Útmutató, é.n. p. 53-54.

<sup>79</sup> Dr. Ádám Antal, dr. Kilényi Géza, dr. Schmidt Péter

<sup>80</sup> *Sólyom László* im. p. 772.

Ha az Abtv. vagy az Alkotmánybíróság ügyrendje eltérően nem rendelkezik, az Alkotmánybíróság eljárása során a jogi képviselet, az anyanyelv használatának biztosítása, a bírák kizárása tekintetében a Pp. rendelkezéseit kell alkalmazni.<sup>81</sup> Az Alkotmánybíróság a rendelkezésére álló iratok alapján - szükség szerint személyes meghallgatással, valamint szakértő bevonásával - folytatja le a bizonyítási eljárást. Egyéb bizonyítási mód és eszköz az eljárásban nem alkalmazható. Az Alkotmánybíróság zárt ülésen, általában - az Alkotmánybíróság ügyrendjében meghatározott esetek kivételével - szótöbbséggel hozza meg határozatát, amelyet meg kell indokolni. A határozatot az indítványozónak kézbesíteni kell.<sup>82</sup>

Az Alkotmánybíróság az alkotmánysértő jogszabályokat megsemmisíti. Erre három lehetősége van, ex tunc, ex nunc, és pro futuro hatállyal. Noha az alkotmányellenesség általában a kérdéses jogszabály megalkotásától kezdődően fennáll, a jogbiztonság követelményére figyelemmel, az AB kiemelt fontosságot tulajdonít a lezárt jogviszonyok tiszteletben tartásának, így az ex tunc hatályú megsemmisítést kivételes eszközként alkalmazza.

Az Alkotmánybíróság tagja, esetleges különvéleményét - annak írásbeli indokolásával együtt - jogosult az iratokhoz csatolni.<sup>83</sup> A határozat ellen szavazó alkotmánybírónak mérlegelési joga van, hogy különvéleményt csatoljon a határozathoz. Az az alkotmánybíró, aki a döntéssel egyetért, de az azt megalapozó indokolást akarja kiegészíteni, más - a döntést megalapozó - összefüggéseket kifejteni, ún. párhuzamos véleményt fűzhet a határozathoz. Mind a különvéleményt, mind a párhuzamos véleményt a határozattal együtt kell kihirdetni, ill. közzétenni.<sup>84</sup> Az Alkotmánybíróság határozata ellen fellebbezésnek nincs helye, az mindenkire nézve kötelező.<sup>85</sup>

*Ádám Antal* véleménye szerint<sup>86</sup> a Kormány, a miniszter és az önkormányzat normatív aktusainak alkotmányossági ellenőrzése kettős (tartalmi és formai) szempontú. Mivel az Alkotmány ezekre a jogszabályokra előírja, hogy nem lehetnek ellentétesek magasabb szintű jogszabályokkal, formai alkotmánysértés következik be akkor is, ha a jogszabályok nem sértik az alkotmány egyetlen más rendelkezését sem, de ellentétesek valamely „magasabb fokozatú” jogszabállyal. Természetesen az is előfordulhat, hogy egy jogszabály „halmozottan”, tehát tartalmilag és formailag is alkotmányellenes.

Amennyiben az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendelet alkotmányellenességét állapítja meg, teljesen, vagy részben megsemmisíti.

---

<sup>81</sup> Abtv. 19. §

<sup>82</sup> Abtv. 25. § (2-3) bek.

<sup>83</sup> Abtv. 26. §

<sup>84</sup> Holló András: Az Alkotmánybíróság : Alkotmánybíráskodás Magyarországon. Bp. Útmutató, é.n. 127 p.

<sup>85</sup> Abtv. 27. §

<sup>86</sup> Ádám Antal: A jogszabályok alkotmánybírósági ellenőrzéséről = Jogtudományi Közlöny, 1992. 12. sz. p. 523-531.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában „ítélt dolognak” tekinti azt az ügyet, amelyik ugyanazt a jogszabályi rendelkezést, ugyanazon alkotmányos tétel szempontjából kéri újból vizsgálni. Ugyanakkor, mivel nem „ugyanazon” jogszabályokról van szó, külön vizsgálat tárgya mindegyik önkormányzati rendelet, így nem *res iudicata*, ha az Alkotmánybíróság szövegszerűen elbírált a rendelkezést, de egy mási önkormányzat ugyanazon tartalmú szabályozását is vizsgálni kéri. Ilyenkor az eljárást a másik önkormányzati rendelet vonatkozásában is le kell folytatni.<sup>87</sup>

Az Alkotmánybíróság a megsemmisítésről szóló határozatát közzéteszi a Magyar Közlönyben. A már kihirdetett, de hatályba nem lépett jogszabály az alkotmányellenességének megállapítása esetén nem lép hatályba. Alapesetben a határozat közzétételének napján veszti hatályát a rendelet, vagy annak megsemmisített rendelkezése. Ekkor a jogszabály megsemmisítése nem érinti a határozat közzététele előtt létrejött jogviszonyokat, s a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket. Az Alkotmánybíróság az alapesettől eltérően is meghatározhatja az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezésének időpontját, vagy konkrét esetben alkalmazhatóságát, ha ezt a jogbiztonság, vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja.<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> Az értelmezett alkotmány... p. 438.

<sup>88</sup> Abtv. 40-43. §, azzal, hogy a 43. § (3) bekezdés esetének ismertetését mellőzőm, mert az önkormányzati rendeletek szempontjából indifferens

## VI. SZAKMAI ÁLLÁSPONTOK AZ ALKOTMÁNYOSSÁGI ELLENŐRZÉS KÉRDÉSÉRŐL

*Ádám Antal* elvi szempontból megengedhetőnek, gyakorlati oldalról pedig előnyösnek tartja, és megfontolásra ajánlja azt a megoldást, melynek keretében a törvényességi felügyeletet gyakorló államigazgatási szerv bizonyos feltételek esetén megsemmisíthetné az önkormányzati testület törvényellenes normatív döntését. A képviselő-testület pedig a közigazgatási bíróság előtt megtámadhatná a felügyeletet gyakorló államigazgatási szerv szerinte megalapozatlan megsemmisítő határozatát.

Ennek kapcsán a közigazgatási bíraskodás hatáskörét ki kellene terjeszteni bizonyos közigazgatási normatív aktusok törvényességének elbírálására is. Az önkormányzati rendeletek, egyéb önkormányzati normatívák, és bizonyos közjogi autonómiával rendelkező köztestületek belső önkormányzati szabályzatai törvényességét törvényben meghatározott feltételek esetén közigazgatási bíróságnak kellene elbírálnia. Emellett lehetőséget kellene teremteni arra is, hogy e normákkal szembeni tartalmi alkotmányossági kifogásokról a közigazgatási bíróság felterjesztése alapján az Alkotmánybíróság döntsön.<sup>89</sup> Mindehhez elengedhetetlennek látta a közigazgatási bíraskodás egyértelmű alkotmányi intézményesítését, megfelelő szervezeti önállósulását, és eljárási rendjének továbbfejlesztését.<sup>90</sup>

*Ádám Antal* 1992-ben megfogalmazott további javaslata szerint szükséges lenne az is, hogy az Alkotmánybíróságot megillessze az ex officio eljárás joga abban az esetben, amikor olyan önkormányzati rendelet alkotmányosságát kell elbírálnia, amelyre szerinte alkotmányellenes jogszabály vonatkozik. Ugyanis „az önkormányzati rendeleteket érintő alkotmánybírósági eljárásoknak visszatérő, súlyos dilemmái származnak abból, hogy a köztársasági megbízottak törvényességi felülvizsgálatát kezdeményezik olyan önkormányzati rendeletnek, amelyre az Ötv. hatálybalépése, tehát 1990. szeptember 30-a előtt kibocsátott kormányrendelet vagy miniszteri rendelet vonatkozik. Az új magyar önkormányzati rendszer nagyon lényeges vonása testesül meg abban, hogy un. »önkormányzati feladatot« és több más önkormányzati tárgykört végrehajtó hatalmi norma nem szabályozhat, ezekre csak törvény vonatkozhat. Kíváncsú, hogy a rendszerváltáshoz kapcsolódó dereguláció minél előbb eliminálja ezeket a problémákat. Az ajánlott szabályozással lehetővé kellene tenni, hogy bizonyos feltételek esetén az Alkotmánybíróság ebben a munkában ex officio is részt vehessen és ne kényszerüljön a rendszerváltás előtt született, formailag mindenképpen alkotmányellenes minisztertanácsi és miniszteri rendeletekbe ütköző korszerű önkormányzati rendeletek megsemmisítésére, illetve ennek elkerülése végett arra, hogy a jelzett helyzetben a köztársasági megbízott formális szemléletű felülvizsgálati kezdeményezésének elbírálását elhalassza. Az ilyen esetben az összefüggésre tekintettel hivatalból megvizsgálja és megsemmisítse a tartalmi és formai szempontból alkotmányellenes végrehajtó hatalmi jogszabályt.”<sup>91</sup>

<sup>89</sup> Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Bp. Osiris, 1998. p. 201.

<sup>90</sup> Ádám Antal: A közigazgatás és a közigazgatási bíraskodás alkotmányjogi összefüggéseiről = Magyar Közigazgatás, 1996. 12. sz. p. 705-711.

<sup>91</sup> Ádám Antal: A jogszabályok alkotmánybírósági ellenőrzéséről = Jogtudományi Közlöny, 1992. 12. sz. p. 523-531.

*Kilényi Géza* véleménye szerint Európában az a természetes, hogy a normakontroll tekintetében is létezik bizonyos munkamegosztás az Alkotmánybíróság és a Közigazgatási Bíróság között. Elérkezettnek látta az időt /1996/ az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok között kialakult munkamegosztás átfogó és elvi alapon álló felülvizsgálatára.<sup>92</sup> Ezzel öt évvel korábban elhangzott koncepcióját ismételte meg,<sup>93</sup> amely szerint mindenütt a világban, ahol kontinentális rendszerű alkotmánybíráskodás honosodott meg, az alkotmánybíróságnak sehol nincs monopolhelyezete a normakontroll terén.

Az Alkotmánybíróság véleményeként fejtette ki, hogy a hazai viszonyok között célszerű volna a testület hatásköréből kiemelni és decentralizálni a következő hatásköröket:

- az önkormányzati rendelet alkotmányellenességének utólagos vizsgálata,
- az Országgyűlés, a Kormány és a Legfelsőbb Bíróság aktusai kivételével az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek utólagos vizsgálata,
- a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetését, amennyiben az önkormányzat mulasztotta el jogalkotói feladatát,
- az állami szervek közötti, valamint az állami szervek és az önkormányzatok közötti hatásköri viták elbírálását, kivéve, ha az érintett szervek egyike az Országgyűlés, a köztársasági elnök vagy a Kormány,
- a helyi népszavazás<sup>94</sup> törvényességének utólagos vizsgálatát.

Mind az önkormányzatok, mind a közigazgatási hivatalok szempontjából kívánatosnak ítélné meg, ha az önkormányzatok tevékenységével kapcsolatos alkotmányossági vitákat minél gyorsabban és minél közelebb - lehetőség szerint a megyéken belül bírálnák el.

*Lábady Tamás* 1992-ben arról számolt be, hogy az Alkotmánybíróság „nem tud megbirkózni az önkormányzatokkal, továbbá a helyi népszavazással és népi kezdeményezéssel hatáskörébe utalt feladatokkal.” Nézete szerint a nemzetközi standardnak az felelne meg, ha ezeket a hatásköröket a közigazgatási bíráskodási feladatokat ellátó bíróságok kapnák meg. Megállapította továbbá, hogy a „populáris akció az Alkotmánybíróságot „az állampolgári panaszok gyűjtőhelyévé” teszi. Különböző elképzeléseket ismertetett a populáris akció visszaszorítására (pl. költségviselési kötelezettség, ügyvédkényszer, az 1989. évi alkotmánymódosítást megelőzően keletkezett joganyaggal kapcsolatos indítványozási korlátozás, az indítványozási jog érdeksérelemhez, vagy jogsérelemhez kötése). Javasolta az alkotmányjogi panasz törvényi korlátainak kiterjesztését a populáris akció korlátozására, az alkotmányjogi panasz jelenlegi formájának hatályon kívül helyezését, és évekkel később, „valóságos alkotmányjogi panasz” intézményének bevezetését.<sup>95</sup>

<sup>92</sup> Kilényi Géza: A közigazgatást érintő ellenőrzési fajták rendszere = A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései. Bp. Unió, 1996. p. 273.

<sup>93</sup> Kilényi Géza: Az Alkotmánybíráskodás és a közigazgatási bíráskodás = Jogtudományi Közlöny, 1991. 9. sz. p. 111-116.

<sup>94</sup> A választási eljárásról szóló 1997. évi C. tv. e tekintetben módosította az Ötv.-t, az eljárást a bíróságokhoz telepítette

<sup>95</sup> Lábady Tamás: A magyar Alkotmánybíróságról szóló törvény = Jogtudományi Közlöny, 1992. 6. sz. p. 287-288.

Egy évvel később,<sup>96</sup> az önkormányzati rendeletek alkotmányossági felülvizsgálatának hatásköri „kiiktatásával” szembeni azon ellenérv hatására, mi szerint a közigazgatási bíróságok hiányában az Alkotmánybíróságon kívül nincs fórum, ahová a feladat telepíthető lenne - tovább finomította javaslatát. Eszerint a „jogállamiságnak megfelelő, korszerű fórumrendszer létrehozásáig” célszerű lenne az önkormányzati rendeletek normakontrollja tekintetében a Legfelsőbb Bíróság hatáskörét és egyfokú eljárását megállapítani, az eljárás speciális szabályait pedig a Pp. XX. fejezetében rögzíteni.

*Sólyom László* véleménye szerint az Alkotmány önkormányzati törvénnyel kapcsolatos módosítása, és az önkormányzati törvény az önkormányzati rendeletek alkotmányossági felülvizsgálatával valójában közigazgatási bírósági hatásköröket telepített az Alkotmánybíróságra. Ezek a hatáskörök nemcsak elvileg nem illeszkednek az alkotmánybíróság jogkörébe, hanem gyakorlatilag is elviselhetetlenek.<sup>97</sup>

Az alkotmánybírák által képviselt állásponthoz érdemes megemlíteni egy 1994-es tanulmány értékelését, mely szerint az Alkotmánybíróság „tisztában van hatásköri zsákutcáival, s joggyakorlatában maga is menekülni kíván a törvényjavaslatok alkotmányosságát illető előzetes normakontrolltól, a l’art pour l’art alkotmányértelmezésektől, az actio popularistól, az önkormányzati rendeletek, a népszavazások alkotmányossági vizsgálatától.”<sup>98</sup>

Az alkotmánybírák által megfogalmazott véleményt osztja *Jaszovszky László* ny. legfelsőbb bírósági tanácselnök, aki szerint az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálata az Alkotmánybíróságra „már a nagy számuk miatt is jelentős munkát hárít, és elvonja attól a feladattól, amely az egyes államhatalmi ágak egyensúlyának biztosításához szükséges. Ez a túlterhelés csökkenthető, ha a rendes bíróság, illetve a közigazgatási bíróság is felülvizsgálhatja a rendeletek törvényességét.”

*Lichtenstein József* szintén az önkormányzati rendeletek rendes bíróság, ill. közigazgatási bíróság előtti kontrollját látta a jogbiztonság, a jogállamiság színvonalát növelő tényezőnek.<sup>99</sup>

*Trócsányi László* a közigazgatási bíráskodással foglalkozó több munkájában úgy foglalt állást, hogy indokolt lenne az önkormányzati rendeletek törvényességének ellenőrzését közigazgatási bíróság hatáskörébe utalni. Ennek alapvető feltétele az önálló közigazgatási bíróságok kiépítése.<sup>100</sup>

*Szente Zoltán* a jövőbeni lehetséges szabályozással összefüggésben, szintén a közigazgatási bíróság által végzett normakontroll mellett foglalt állást.<sup>101</sup>

---

<sup>96</sup> Lábady Tamás: A helyét kereső alkotmánybíráskodás = Világosság, 1993. 1. sz. p. 34-40.

<sup>97</sup> Sólyom László im. p. 91.

<sup>98</sup> Trócsányi László: Egy új alkotmány minimumai = Társadalmi Szemle, 1994. 2. sz. p. 75-80.

<sup>99</sup> Lichtenstein József: Az önkormányzati rendeletek törvényességi ellenőrzése Magyarországon = Közjogi bíráskodás. Szerk. Trócsányi László. Bp. Nagy és Trócsányi Ügyvédi Iroda, 1997. p. 89-92.

<sup>100</sup> Trócsányi László: A közigazgatási bíráskodás hatásköri és szervezeti kérdései = Magyar Jog, 1993. 9. sz. p. 543-548. - Trócsányi László: Milyen közigazgatási bíráskodást? Bp. KJK, 1992. 199 p.

<sup>101</sup> Szente Zoltán im.

*Samu Mihály* következetlen megoldásnak ítélte az önkormányzati tevékenység kormányzati felügyeletét. A bírói felügyeletet látja elfogadható megoldásnak, amelyet a közigazgatási bíróságra bízna. Emellett kiterjesztené az önkormányzatok szabályozási jogosítványait, erőteljesen elmozdulva a „közvetlen demokrácia” irányába, olyan intézményekkel, mint a „népi vétő”, a helyi jogalkotás kötelező népszavazási megerősítése, visszahívási jog, stb. Második kamara közvetítésével pedig bevonná az önkormányzatokat a törvényalkotási folyamatokba.<sup>102</sup>

*Rác Attila* a fenti véleményekkel ellentétes álláspontot képvisel. Úgy látja, hogy a normakontroll rendszerének AB és közigazgatási bíróság közötti „szétpontosítása” anomáliákat eredményezne. Mindenekelőtt azért, mert nem lehet a közigazgatási normák alkotmányosságának és törvényességének megítélését egymástól mereven elválasztani, a törvényesség vizsgálata során az alkotmányosság szempontjait figyelmen kívül kell hagyni. Ez adott esetben oda vezethetne, hogy a közigazgatási bíróság által törvényesnek (felsőbb szintű jogszabályba nem ütközőnek) ítélt rendeletet külön kezdeményezésre alkotmányellenesség miatt az Alkotmánybíróság később még megsemmisíthetné, illetve a felsőbb jogszabály alkotmányellenességének megállapítása esetén a rendelet ismételt felülvizsgálatától nem lehetne eltekinteni.<sup>103</sup>

Ehhez *Szabó Lajos* és *Cseh Lajosné* gyakorlati szakemberek annyit fűztek hozzá, hogy amíg szervezetenként nem jön létre külön közigazgatási bíróság, nincs indok a jelenlegi (1996) szabályozási rend megváltoztatására, az Alkotmánybíróság „tehermentesítése” érdekében.<sup>104</sup>

*Ivancsics Imre* az alkotmány-konceptióval kapcsolatos szakmai polémia során felvetette, hogy a törvényességi ellenőrzés során megtehető intézkedéseket az új alaptörvény szabályozza.<sup>105</sup>

A közigazgatási hivatalok oldaláról gyakorlatcentrikus észrevételek születtek. *Szabó Lajos* szerint a költségvetési rendelet - törvényességi észrevétel ide, vagy oda - régen aktualitását veszíti, mire az Alkotmánybíróság érdemben foglalkozni kezd vele. Így e területen, gyakorlatilag értelmetlen az ellenőrzés.

Másrészt a mulasztásos tárgyú ítéletek végrehajtása problematikus, nincs megfelelő kényszerítő erő mögötte. Nézete szerint a bírságolás megfelelő megoldás lenne, mégpedig az önkormányzattal, mint jogi személlyel szemben. Ugyancsak üdvösnek tartaná, ha törvény lehetővé tenné, hogy az Alkotmánybíróság elé kerülő közigazgatási hivatali indítvány az önkormányzati rendelet végrehajtásának felfüggesztésére is kiterjedhessen, ugyanis a polgári peres eljáráson kívül - ahol adott ez a lehetőség -, a törvényt sértő önkormányzati rendelet végrehajtása is járhat a közérdek súlyos sérelmével, de akár másként el nem hárítható kárral is. Az önkormányzati rendelet ugyanis számos esetben (pl. nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérbeadása) általános szerződési feltételként működik.

---

<sup>102</sup> Samu Mihály: Alkotmányozás, alkotmány, alkotmányosság. Bp. Korona, 1997. p. 105-125.

<sup>103</sup> Rác Attila: A külső ellenőrzés fórumrendszerének néhány problémája közigazgatási hatósági ügyekben = A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései. Bp. Unió, 1996. p. 321.

<sup>104</sup> Szabó Lajos-Cseh Lajosné im.

<sup>105</sup> Ivancsics Imre: A helyi önkormányzatok alkotmányos szabályozásának néhány kérdése = Magyar Közigazgatás, 1994. 10. sz. p. 595-599.



Harmadrészt, az önkormányzat kártérítési felelősségét kellene megállapítani azokra az esetekre, ha a jegyzőkönyvet a hivatalhoz késedelmesen nyújtja be, de a döntését végrehajtja, és a jogsértő döntés nyomán kár keletkezik. Ugyancsak alapozza meg a kártérítési felelősséget az is, ha a közigazgatási hivatal törvényességi észrevétele ellenére hajtja végre a döntést.<sup>106</sup>

*Dubeczné Károlyi Éva* a felfüggesztési jog indokoltságának felvetése mellett sajátos javaslatot tett a szabályozás olyan módjára, amely önkormányzati mulasztás esetén felhatalmazza a közigazgatási hivatalt az elmaradt döntések pótlására akkor, ha a képviselő testület mulasztása súlyosan érinti a választópolgárok közösségének alapvető jogait. A rendeletek esetében úgy vélekedik, hogy a pótlással járó „többletteleher” miatt ez az aktus az Alkotmánybíróságtól nem várható el, így az Alkotmánybíróság határozatában meghatározott keretek között a megyei közigazgatási hivatal tenné meg azt. Közbulső megoldásként felvetette, hogy ezen jogot a bíróságok gyakorolják.<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> Szabó Lajos: Az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének lehetőségei és korlátai = A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései. Bp. Unió, 1996. p. 344-345.- továbbá: Szabó Lajos-Cseh Lajosné im.

<sup>107</sup> Dubeczné Károlyi Éva: A helyi önkormányzatok állami ellenőrzéséről = Magyar Közigazgatás, 1997. 3. sz. p. 168-177.

## VII. AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDELETALKOTÁS ALKOTMÁNYOSSÁGÁRÓL

A rendszerváltást követően, a törvényhozás egyik kiemelkedően fontos feladata a „tanácsrendszer” autonóm, helyi önkormányzatokkal való felváltása volt. Az így létrejött önkormányzatok autonóm mozgásterének egyik legjelentősebb eszköze a „lokális jogalkotás” lett. Az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatát a felettük törvényességi ellenőrzést ellátó fővárosi, megyei közigazgatási hivatal vezetője kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál. A Kormány területi közigazgatási szerveként működő szervezet struktúrája, eljárási rendje „menet közben” alakult ki. (A kezdeti tervekben még „ispánként” szerepelt, majd a regionalitás jegyében köztársasági megbízottként jelent meg, míg végül „hivatallá szelődött.”) Ugyanúgy egyfajta tanulási folyamaton ment keresztül, mint a helyi önkormányzatok. Az AB határozatok befolyást gyakoroltak a jogalkotás színvonalára, és a közigazgatási hivatalok tevékenységére. Amíg a normakontroll az Alkotmánybíróság monopóliuma, a közigazgatási hivatal vezetőjét a jogalkotási eljárás esetleges törvénytelenységével összefüggésben illeti meg kizárólagos indítványozási hatáskör.

Mivel alkotmányellenességre hivatkozva, utólagos normakontrollt bárki indítványozhat, a közigazgatási hivatalok ez irányú feladatköre főként az ellenőrzés szervezettsége, széles köre és szakszerűsége oldaláról bír jelentőséggel.

*Sólyom László* megállapítása szerint az Alkotmánybíróság védelmi funkcióját azzal a feltéssel alakították ki, hogy az önkormányzatok önállóságát a végrehajtó hatalomtól kell megóvni. Ezzel szemben, a gyakorlat azt bizonyította, hogy sokkal inkább az önkormányzatok polgárai, illetve a jogrendszer ellentmondás-mentessége szorultak védelemre. Főként a helyi adókkal és a helyi népszavazásokkal, népi kezdeményezésekkel kapcsolatos „manipulációk” voltak visszatérő témák az AB közjogi tanácsa előtt. *Sólyom László* megemlíti, hogy az Alkotmánybíróság önkormányzati ügyeinek zöme a Kmb.-k, majd a közigazgatási hivatalvezetők indítványára folyt.

Az önkormányzatok „tanulási folyamatának” része, pl. a jegyzői hatáskör közgyűlési, polgármesteri elvonásával kapcsolatos AB döntés [58/1992. (XI.6.) Abh.], a polgári jogi szerződés tartalmi elemeinek kötelező erővel rendeletben történő szabályozásának alkotmányellenessége [20/1992. (IV.7.) Abh.], a lakcímbjelentés szabályainak önkormányzati rendeletben történő alkotmányellenes előírása, stb.

Híressé vált a 63/1991. (IX.30.) Abh., amely kimondta, hogy törvény vagy rendelet helyi alkalmazása során nem alkotmányellenes az, ha valamely település meghatározott körzetében az önkormányzat nem engedélyez olyan tevékenységet, amelyet a magasabb szintű jogszabályok - korlátozva, de megengednek.

Az Alkotmánybíróság a lakástörvény végrehajtásával kapcsolatos nagyszámú határozatának egyikében kimondta, hogy a lakástörvényben foglalt felhatalmazás nem teszi lehetővé, hogy az önkormányzat a Ptk.-ban meghatározott szerződéses kamatmértéktől úgy térjen el, hogy azt meghaladó nagyságú kamatot állapítson meg. Ugyancsak nem jogosult arra, hogy zálogjog keletkezését rendeletben előírja [31/1996. (VII.3.) Abh.].

Lakbér, nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérleti díja, ivóvíz- és csatornahasználati díj önkormányzati rendelettel adók módjára behajtható követeléssé nyilvánítása ugyancsak alkotmányellenes [56/1996. (XII. 22. Abh.).

A fent említett, és a dolgozat előző részeiben idézett, hivatkozott alkotmánybírósági határozatok csak töredékét jelentik az Alkotmánybíróság önkormányzati rendeletekkel kapcsolatos döntéseinek. Arra azonban alkalmasak, hogy érzékeltessék ezek sokféleségét.

Ugyanakkor figyelembe kell venni, hogy ez a „megrostált” normatömeg csak azt a mennyiséget és változatosságot tükrözi, ami indítvány formájában az Alkotmánybíróság asztalára került.

Érdemes tehát megnézni a közigazgatási hivatalok adatait is.

A Belügyminisztérium Internet web-lapjáról származik a Melléklet és a Melléklet II. Az előbbi „Az önkormányzati rendeletek alkotmánybírósági felülvizsgálata, és annak eredményei megyénként” címmel az 1992-től 1999-ig terjedő időszak adatait tartalmazza.

A Melléklet II. „Az önkormányzati rendeletek törvényességének helyzete megyénként” címmel, ugyanezen időszakra vonatkozóan közöl adatokat.

A két táblázat adatai között nem teljes az összhang, de nagyságrendileg elfogadható.

Meg kell jegyezni, hogy ezen adatokra az Önkormányzati iránytű című szakkönyv is hivatkozik, forrásként a BM Önkormányzati és Településfejlesztési Főosztályát megjelölve. A különböző forrásból származó adatok sem egyeznek, bár jelentős eltérés nincs közöttük.

Mivel információim szerint az az eltérés oka, hogy a késedelmesen felterjesztett jegyzőkönyvek miatt a statisztikai feldolgozás záró időpontjai és a tárgy évre szóló tényadatok (a rendelet ellenőrzése, felülvizsgálata) nincsenek szinkronban, a későbbi forrásra, azaz az internetes közzétételre támaszkodom.

Ezek szerint voltak olyan megyék, ahonnan egyáltalán nem került ki felülvizsgálati indítvány (Békés, Heves, Nógrád). Kiugróan magas a felhívások száma Budapest esetében, kiemelkedik Bács-Kiskun, Csongrád, Hajdú-Bihar megyék esetében. Az indítványok száma egyébként csekély, az 1992-ben 42, 1993-ban 53, majd csökkenő tendenciát mutat, 1999-ben már csak 4 indítvány született.

Ezzel szemben az önkormányzatokhoz intézett törvényességi felhívások száma jelentős, átlagban 1917. A legmagasabb számot 1997-ben érték el, ekkor 3023 törvényességi felhívást bocsátottak ki. A felhívásokra az esetek 96-98 %-ában a törvénytisértést megszüntették.

A fentiekből az ellenőrzési mechanizmus hatékonyságára, ill. az önkormányzatok konformizmusára egyenlő eséllyel lehetne következtetni. Szintén elgondolkodtató a különböző megyei közigazgatási hivatalok adatai közötti jelentős eltérés.

## VIII. ÖSSZEFOGLALÁS

Az önkormányzati rendeletek alkotmányossági ellenőrzésének témája összetett, több oldalról megközelíthető kérdéskör. Az önkormányzati norma alkotmányosságáról egyetlen intézmény, az Alkotmánybíróság jogosult dönteni. Az indítványtételi jog viszont gyakorlatilag teljes körű. Ehhez jön még a szervezett „rostálás”: a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok tevékenysége. Ennek fényében érthető, hogy egyes alkotmánybírák az első években „elviselhetetlen tehernek” nevezték az önkormányzati normákkal kapcsolatos munkát. Az egyik oldalon „bárki”, valamint egy részben erre szakosodott hivatali apparátus, a másik oldalon egy háromtagú tanács. Ez több, mint elegendő indok a változtatási lehetőségek számbavételére.

Összegzésemben két kérdést szeretnék érinteni. Az egyik a közigazgatási hivatalok eljárása, a másik pedig az alkotmányossági ellenőrzéssel kapcsolatban megfogalmazott szakmai vélemények.

A fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok ellenőrzési tevékenységéről csaknem kizárólag ezen hivatalok munkatársai, jellemzően hivatalvezetői, törvényességi főosztályvezetői részéről lehet olvasni, elsősorban a Magyar Közigazgatás c. szakmai lapban. Az írárok az eljárás külső szereplőivel jelentősen többet foglalkoznak, mint a belső feltételekkel. A jegyzők felterjesztési mulasztásai, a késedelmes jegyzőkönyv továbbítás, a jegyzői törvényességi észrevételek hiánya, vagy informális volta bőséggel elemzésre kerül. A hivatalok működésének olyan kérdéseiről, mint szakember ellátottság, fluktuáció, a törvényességi vizsgálat rendeletenkénti időtartama, nagyon kevés szó esik.

A publikációkból kétféle tendencia olvasható ki. Egyrészt a megyei közigazgatási hivatalok és az önkormányzatok közötti közvetlen, személyes kapcsolatra törekvő együttműködés igénye, a prevenció, a segítség és a képzés/továbbképzés jegyében, másrészt az ellenőrzési jogosítványok erősítése (felügyeleti típusúvá alakítása), a gazdálkodás ellenőrzésére, a rendelet alkalmazásának felfüggesztésére kiterjedő hatáskörrel. A javaslatok egyébként a tevékenység hatékonyságának fokozását célozzák. Véleményem szerint a törvényességi ellenőrzés eljárási rendjét részletesebben kellene szabályozni, és lehetőleg a „hivatalos” kapcsolattartást részesíteni előnyben, legalábbis a törvényességi ellenőrzési főosztályok részéről. Amennyiben a kívánatos szakmai segítséget a továbbképzéssel foglalkozó hivatali szervezeti egységek monopolizálják, elkerülhetőnek tűnik, hogy a rendelet megalkotásában, előzetes tanácsadás formájában, vagy egyéb módon az ellenőrzést végző köztisztviselő is részt vegyen.

A szakirodalomban szinte egyhangú az álláspont az önkormányzati rendeletekkel kapcsolatos alkotmánybírói normakontroll megszüntetésének indokoltságával kapcsolatban. Nyilvánvalónak tűnik, hogy a hazai alkotmányos renddel nem lenne összeegyeztethető a végrehajtó hatalom valamiféle kasszációs jogköre. A bíróságokkal kapcsolatos problémák (létszámhiány, alacsony költségvetés, túlterheltség, stb.) megkérdőjelezzik, hatékonyan tudnának-e megbirkózni e feladattal. Véleményem szerint a megoldást az önálló közigazgatási bíráskodás megteremtésével együtt lehetne megnyugtatóan rendezni.

Kérdéses, hogy erre a közeljövőben lesz-e esély, különös tekintettel arra, hogy az Alkotmány módosítására készült T/3066. törvényjavaslatból, és a T/3067-es új Abtv. javaslatból ilyen irányú módosítás (a hatásköri összeütközés megyei, ill. Legfelsőbb Bíróság elé utalásától eltekintve) nem olvasható ki.

## IX. FORRÁSOK

1. Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Bp. Osiris, 1998. 217 p.
  2. Alkotmánytan. Szerk. Kukorelli István. 5. kiad. Bp. Osiris, 1998. 428 p.
  3. Az értelmezett alkotmány. Szerk. Balogh Zsolt, Holló András. Bp. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 2000. 760 p.
  4. A helyi képviselők és polgármesterek kézikönyve. Szerk. Verebélyi Imre. Bp. Deák Ferenc Alapítvány, 1991. 203 p.
  5. Holló András: Az Alkotmánybíróság. Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Bp. Útmutató, é.n. 127 p.
  6. Kommentár a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényhez. Szerk. Cseh Lajosé, Fürcht Pál, Szabó Lajos. Kjk-Kerszöv, Complex Jogtár, 2001. június. CD ROM
  7. A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései. Vál. és szerk. Fogarasi József. Bp. UNIO, 1996. 410 p.
  8. Magyar közigazgatási jog. Általános rész. Szerk. Ficzer Lajos. Bp. Osiris, 2000. 514 p.
  9. Közjogi bíráskodás. Szerk. Trócsányi László. Bp. Nagy és Trócsányi Ügyvédi Iroda, 1997. 120 p.
  10. Önkormányzati iránytű. Szerk. Csefkó Ferenc. Villány, Új Historica. 279 p.
  11. Az önkormányzati rendszer magyarázata. Szerk. Verebély Imre. 2. kiad. Bp. KJK, 1999. 742 p.
  12. Önkormányzati rendeletek. Szerk. Bekényi József. Vác, Profil L M Bt. 333 p.
  13. Samu Mihály: Alkotmányozás, alkotmány, alkotmányosság. Bp. Korona, 1997. 125 p.
  14. Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Bp. Osiris, 2001. 799 p.
  15. Trócsányi László: Milyen közigazgatási bíráskodást? Bp. KJK, 1999. 125 p.
- Továbbá a Comitátus, a Jogtudományi Közlöny, a Magyar Jog, és a Magyar Közigazgatás témával foglalkozó, a Jegyzetekben hivatkozott szakmai publikációi.