

AZ ÖNKORMÁNYZATI HATÓSÁGI ÜGYEK ÜGYÉSZI TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELETE*

SZÖRÖS LÍVIA ÁGNES
egyetemi hallgató

I. Az ügyészi törvényességi felügyelet

1. Az ügyészségről általában

A Magyar Köztársaság Alkotmánya az európai országokhoz képest a feladatok igen gazdag csokrát adja az ügyészség kezébe. E szerint az ügyészség az állampolgári jogok védelmén¹ és a törvények megtartásában való közreműködésen² túl minden olyan cselekmény üldözésére hivatott, amely az alkotmányos rendet, az ország biztonságát vagy függetlenségét sérti.³ Ez utóbbi jogköréből fakadóan képviseli a vádat a bírósági eljárásban, és külön törvényben meghatározott jogokkal bír a nyomozás során.⁴ A büntetés-végrehajtás törvényessége felett pedig az Alkotmány kifejezett utasítása mellett a fent említett első két feladatából következően is őrködni köteles.

A széleskörű feladatok és az államszervezetben elfoglalt helye alapján a Magyar Köztársaság ügyészsége a történetileg kialakult két modell⁵ közül az önálló ügyészi modellt követi.

* A Magyar Köztársaság legfőbb ügyésze által Kozma Sándor emlékére meghirdetett tudományos pályázat joghallgatói tagozatán 2005. évben megosztott I. díjban részesült dolgozat tanulmányá alakított változata. Megírásakor a frissen elfogadott, A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.) hatályba lépése még távolinak tűnt, mára valóság. A dolgozat az önkormányzati hatósági ügyek ügyészi törvényességi felügyeletének 15 éven át alapot adó törvények összefüggéseit vizsgálja, 2005. márciusi állapot szerint. Az időközben hatályba lépett, s minden kétséget eloszlató új eljárási törvény a dolgozat végkövetkeztetését igazolja.

¹ Alkotmány 51. § (1) bekezdés

² Alkotmány 51. § (3) bekezdés

³ Alkotmány 51. § (1) bekezdés

⁴ Alkotmány 51. § (2) bekezdés

⁵ Az európai államok ügyészségeit vizsgálva az irodalom két, egymástól jelentősen különböző mintát ismer: az alárendelt és az önálló ügyészi modellt. Az alapvető különbség a két modell között az ügyésznek az államszervezetben elfoglalt helye. Az összes többi eltérés az ügyészségnek ebből a végrehajtott hatalomhoz képest meghatározott helyéből fakad.

Az ügyészség funkciói

A nyomozás törvényessége feletti felügyelet a nyomozóhatóságok tevékenységének ellenőrzését, az ügyészi nyomozást⁶ és a vádemelést is magában foglalja.

Az ügyész alkotmányos kötelezettsége „az alkotmányos rendet, az ország biztonságát és függetlenségét sértő vagy veszélyeztető minden cselekmény következetes üldözése”- ugyanakkor „az ügyészség gondoskodik az állampolgárok jogainak védelméről”.⁷ Ezek alapján az ügyészségnek az állampolgárok jogainak érvényesülését – az akár maga vezette - bűnüldözés során is biztosítania kell.

A *büntetés-végrehajtás törvényességének felügyelete* az ügyészség hagyományos funkciói körébe tartozik, már az első ügyészi törvény⁸ is az ügyészség hatáskörébe utalta a börtönök feletti felügyeletet. Az idők során a feladat fokozatosan finomodott, és ma már a személyes szabadságot korlátozó kényszerintézkedések végrehajtásának felügyelete is ide kapcsolódik, ahogyan a büntetés-végrehajtással kapcsolatos bírósági eljárásban való ügyészi közreműködés és a bünyügyi nyilvántartás feletti felügyelet is.

A *bírósági eljárásokban való részvétel* a Magyar Köztársaság Ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény (a továbbiakban: Ütv.) 10. § (1) bekezdésén alapul, mely szerint „[a]z ügyész közreműködik abban, hogy a bíróságok határozatai megfeleljenek a Magyar Köztársaság törvényeinek.”

Ezért büntető ügyekben az ügyész a ‘vád ura’, a bíróság előtt minden kérdésben indítványt tehet, az iratokba való betekintési joga pedig gyakorlatilag korlátlan.

A polgári peres és nem peres eljárásokban az ügyész korábban korlátlan perbelépcsési joga két esetkörüre korlátozódott:

- a) ha a jogosult bármely okból nem képes jogainak védelmére (az ügyész ekkor csak korlátozott eljárási jogokkal rendelkezik),
- b) a közérdekű keresetindítási jog.⁹

A *törvényességi felügyelet* körében az ügyészség feladata a törvények érvényesülésének ellenőrzése és előmozdítása a bíróságokon (és a büntetőjogi területen) kívüli életben; így az állami szervek, a társadalmi szervezetek és az állampolgárok jogkövető magatartásának figyelemmel kísérése.¹⁰

A felügyelet és az ellenőrzés fogalma az általános bizonytalanság ellenére világosan elkülöníthető, nem hordoznak azonos jelentést.¹¹

A felügyelet tartama, hogy „a felügyeletet végző szerv közreműködik abban, hogy a felügyelt szerv tevékenysége megfeleljen az előre megszabott, normatívákba foglalt

⁶ Az ügyészség kizárólagos hatáskörébe tartozó nyomozás eseteit törvény állapítja meg.

⁷ Alkotmány 51. § (1) bekezdés

⁸ Az 1871. évi XXXIII. törvénycikkkel felállított egységes állami ügyészi szervezet az igazságügy-miniszter alárendeltségében, az alárendelt modellt követve működött.

⁹ Az ügyész polgári perbeli jogait az 1/1994. (I. 7.) AB határozat nagyrészt megszüntette.

¹⁰ Alkotmány 51. § (3) bekezdés

¹¹ Az elhatárolás alapjául PETRÉTEI JÓZSEF: *Magyar Alkotmányjog II.* Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2000. 259., és KALTENBACH JENŐ: Irányítás, felügyelet és ellenőrzés a közigazgatásban. In FAZEKAS MARIANNA – FICZERE LAJOS (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog – Általános rész.* Budapest: Osiris Kiadó, 2004. 253. szolgált.

feltételeknek.” A felügyelet során tehát figyelemmel kíséri a felügyelt tevékenységét: információkat szerez róla, ellenőrzi azt. Amennyiben pedig olyat észlel, ami nincs összhangban a normatívákban foglalt feltételekkel, intézkedést tehet, ezáltal befolyásolja a felügyelt magatartását, tevékenységét, jogi aktusait. Az ellenőrzés csupán információgyűjtés az ellenőrzöttől, és mint ilyen, lehet önálló cselekvés vagy a felügyelet része. Az ellenőr soha nem avatkozhat bele az ellenőrzött tevékenységébe.

2. Az ügyészi törvényességi felügyelet

1949-es függetlenné válásától fogva az ügyészség jellemző tevékenysége a törvényesség biztosítása az egész államszervezetben és a magánéletben. A rendszerváltást követő időkben éppen emiatt a sajátos funkciója miatt érte a legtöbb támadás az ügyészséget, mára viszont nagyjából egységes álláspont alakult ki arra nézve, hogy a jogállami követelményeknek megfelelő független ügyészség valóban eredményes eszköz az állam kezében. A jogállami garanciák szem előtt tartásával gondolta újra az Alkotmánybíróság 2000-ben kelt határozata alapján az Országgyűlés az ügyészi óvás szabályait.

A törvényességi felügyeleti funkció részletes szabályait az Ütv. az V. fejezetében tárgyalja. Itt találjuk meg a felügyelet pontos határait: a minisztériumok; más országos hatáskörű államigazgatási szervek, a Kormánynál alacsonyabb szintű államigazgatási szervek; a bíróságon kívüli, jogvitát intéző szervek; valamint gazdasági és egyéb szervek tekintetében alkalmazható (szervi hatály).¹² A törvényességi felügyelet tárgyi hatályát tekintve pedig kiterjed az előzőekben meghatározott szervek által kiadott jogszabályokra, állami irányítás egyéb jogi eszközeire,¹³ általános érvényű rendelkezéseire, és a jogalkalmazás körébe tartozó egyedi döntéseire.

2.1. Sajátos jellemzők

Az ügyész törvényességi ellenőrzési és intézkedési jogosultsága más jogvédő szervektől eltérő sajátosságokat mutat.

- a) Fontos jellemzője a törvényességi felügyeletnek, hogy az valóban – szoros értelemben vett – *törvényességi* vizsgálat. A fent említett szervek tevékenységét és döntéseit kizárólag a törvényeknek (és más jogszabályoknak) való megfelelés szempontjából vizsgálhatja az ügyészség és intézkedést is csak jogszabály-sértésre hivatkozással tehet. Nem jogosult tehát az ügyészség a felügyelt szerveket pl. célszerűségi vagy gazdaságossági szempontból kérdőre vonni; vizsgálódási területe a törvényességre korlátozott. Ez az ‘operatív beavatkozás tilalma’.¹⁴
- b) További korlátja az ügyész beavatkozásának az, hogy *a szervek döntési hatáskörét köteles tiszteletben tartani*. Eszerint egyfelől nem vonhatja el az érdemi döntés jogát a szervtől, jogosultsága csak arra terjed ki, hogy az általa jogsza-

¹² Ütv. 13. § (1),(4) bekezdés

¹³ A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény III. fejezete (határozat, utasítás, szabvány, ármegállapítás, statisztikai közlemény, jogi iránymutatás)

¹⁴ NYIRI SÁNDOR: *Az ügyészségről*. Budapest: BM Kiadó, 2004. 126.

bálysértőnek ítélt norma vagy egyedi hatósági döntés felülvizsgálatát (és ezen keresztül megváltoztatását) kezdeményezze.

A döntési hatáskör elvonásának tilalmából fakad másfelől az is, hogy a hatóságok azon döntéseit, melyek diszkrecionális jogkörbe tartoznak, az ügyészség csak korlátozottan vonhatja kérdőre. Mivel a törvény enged mérlegelési jogot adott ügyben az adott szervnek, nem vezethet törvénysértéshez az, ha a szerv ezzel a jogkörével élve szabadon dönt.

Azok a kivételes alkalmak, mikor az ügyész ezen egyedi határozatok ellen is jogosult intézkedést tenni – óvást benyújtani –, mind a mérlegelési jogkörön kívül eső, azon túlmutató törvénysértésekhez tapadnak. Erre kizárólag a következő esetekben kerülhet sor:

- a határozat megalapozatlan;
- a határozatban mérlegelt tények nem felelnek meg a valóságnak;
- a szerv túllépte a mérlegelés jogszabályban meghatározott kereteit; vagy
- a döntést megelőző eljárás során a határozat érdemére is kiható törvénysértést követett el.¹⁵

- c) Az ügyészi felügyelet nem korlátozódik a tárgyi hatálynál felsorolt ‘végtermékek’ törvényességi vizsgálatára, hanem kiterjed az azokhoz vezető eljárásokra, sőt a szervek esetleges más jellegű (ellenőrző, intézményirányító) tevékenységeire is. Ezért mondhatjuk, hogy az ügyészi törvényességi felügyelet részben *aktus-*, részben *működésfelügyelet*.
- d) Az ügyészség¹⁶ törvényességi közreműködő tevékenysége során nem csak a jogalkalmazással, hanem a *jogalkotással összefüggően* is fontos jogkörökkel bír. Ezeket a jogköröket a jogalkotásról és az ügyészségről szóló törvény együttesen szabályozzák. Ide tartozik például a meghatározott szintű jogszabálytervezetek előzetes véleményezése vagy a jogszabály, illetve szabályzat kibocsátásának, módosításának vagy hatályon kívül helyezésének kezdeményezése.¹⁷
- e) Kilényi Géza¹⁸ a fentiekén túl az ügyészségi törvényességi felügyelet ‘sajátos vonásait’ tárgyalva azt is kiemeli, hogy az ügyészség az államhatalom legfőbb szervének, az Országgyűlésnek alárendelt, központosított szervezet. Az Országgyűlés által választott legfőbb ügyészen kívül senki más (sem szerv, sem személy) az ügyészeknek utasítást nem adhat. (*függetlenség*)
- f) Kiemeli továbbá azt is, hogy az ügyészség nincs kötve az ügyfél kérelméhez, *hivatalból* is jogosult eljárni.

¹⁵ Az ügyészi törvényességi felügyeletről szóló 13/1994. (ÜK. 12.) LÜ utasítás 26. § (2) bekezdés

¹⁶ különösen a legfőbb ügyész

¹⁷ Az országos vizsgálatok befejeztével a Legfőbb Ügyészség összegzi a jogértelmezést, a jogszabály-módosítást igénylő kérdéseket. Mivel pedig az ennek nyomán tett kezdeményezések „elméletileg és gyakorlatilag egyaránt jól megalapozottak, elfogadásra kerülhetnek.” NYÍRI i. m. 129.

¹⁸ KILÉNYI GÉZA: *Jogorvoslatok. In Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény.* Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 1995. 294.

2.2. Kapcsolat a bírósági felülvizsgálattal

A bíróság is különleges szerepet tölt be a közigazgatás törvényességi ellenőrzésében, és az is közös jellemzője a törvényességi felügyelettel, hogy a közigazgatás *külső* törvényességi kontrolljaként működik.

Az ügyészi törvényességi felügyelet azonban a hatósági tevékenységek több olyan területét is lefedi, ahová a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának lehetősége nem ér el.

Indokolja az ügyészi tevékenységet, hogy a határozat felülvizsgálatát csak az ügyfél és a törvényes érdekeiben sértett fél jogosult kérni a bíróságtól.¹⁹ Ez pedig törvényellenes határozat esetén is elmaradhat, ha például a törvénysértést a közigazgatási szerv az ügyfél javára követte el, vagy ha az ügyfél esetleg nem is tud arról, hogy az ügyben hozott határozat törvénysértő. A keresetindításra rendelkezésre álló 30 napos határidő eseménytelen elteltével az állampolgárok jogi helyzetét kedvezőtlenül nem befolyásoló törvénysértések, jogi anomáliák így feltáratlanok maradnának. Mivel pedig a „törvényesség érvényesülése az egyéni érdekek érvényesülésén túlmutató elsődleges fontosságú közérdek”,²⁰ ezeknek a törvénysértéseknek az orvoslására is szükség van. A hivatalból induló ügyészi törvényességi felügyelet „az állam alkotmányos és törvényes működését közérdeknek tekinti”,²¹ és ez az ügyészi *objektív jogvédelem* a bíróság szubjektív érdekfelfogásra épülő tevékenységének egy jogállamban szükséges kiegészítője.

Az is az ügyészi tevékenység szükségességét támasztja alá, hogy az Áe. az államigazgatási ügy érdemében hozott határozat bírósági felülvizsgálatáról beszél; így például az *eljárásjogi és a végrehajtás során hozott határozatok* ugyancsak kiesnének a külső ellenőrzés hatásköréből.

Az előbbi c. pontban tárgyalt külső működésfelügyelet ellátására a bíróság hatáskörrel nem rendelkezik, így az szintén csak az ügyészség feladatkörében jelenik meg.

2.3. Jelenlegi helyzet – I.

A felügyelet szükségességét bizonyítja, hogy az új Áe., illetve Ket. tervezete tételesen tartalmazza az Útv. intézkedésekre vonatkozó szabályait. Emellett a törvényességi kérelmek számának az elmúlt években tapasztalt emelkedése az állampolgárok ügyészség iránti bizalmának növekedését mutatja.

Az is biztató jel, hogy azok a szervek, melyek egyébként az ügyészi törvényességi felügyelet hatálya alá tartoznak, mind gyakrabban kérnek elvi állásfoglalást az ügyészségtől. Ezekre a megkeresésekre az ügyészség szakmai véleménnyel felel, amely természetesen nem kötelező, de az ügyészség tapasztalatára alapozva helyesége vélelmezhető és vélelmezendő.

¹⁹ Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) 72. § (1) bekezdése

²⁰ SÁTORI JÁNOS: A közigazgatási jogalkalmazás törvényességének kérdései, különös tekintettel az ügyészi eszközök alkalmazására. *Ügyészek Lapja*, 1995/5. 27.

²¹ HOLLÓ ANDRÁS: Jogállam – jogvédelem. *Társadalmi Szemle*, 1991/4. 64.

II. Az önkormányzati hatósági ügyek

1. Önkormányzás és önkormányzatiság

Hatályos alaptörvényünk 1990-ben történt újratételezésének²² lényeges eleme volt a tanácsrendszer felszámolása és az önkormányzati rendszer alapvető szabályainak megteremtése.

A választópolgárok az Alkotmány rendelkezése szerint²³ a közösségüket megillető kollektív jogot, a helyi önkormányzást közvetlen és közvetett módon gyakorolják. A tipikus eset a választópolgárok által választott képviselő-testület tevékenységében megvalósuló közvetett önkormányzás. Helyi népszavazásra, mint az önkormányzási jog közvetlen úton való gyakorlására csak kivételesen kerül sor.²⁴ Az Alkotmány hivatkozott szakaszának további bekezdései a képviselő-testület tagjainak választásáról, a testület megbízatásáról és felosztatásáról szólnak.

Az Alkotmány 44/A. §-a az önkormányzás emberi jogias, természetjogi koncepcióját fogadja el. Az önkormányzatokat taxatív felsorolt „alapjogokkal” ruházza fel, ezzel megalapozva nagyfokú autonómiájukat, sőt már-már önálló hatalmi ágként való kezelésüket. Az Alkotmánybíróság 55/1994. határozata²⁵ kimondja, hogy „az Alkotmány azzal, hogy IX. fejezetében oly módon szabályozza a helyi önkormányzatok jogállását, hogy az önkormányzati autonómiát alkotmányos védelemben részesíti a Kormánnyal és az államigazgatási szervekkel szemben, kiemeli a helyi önkormányzatot az államigazgatás hierarchikus szervezetrendszeréből, *elválasztja az önkormányzatokat az államigazgatás szervezetétől*. A helyi önkormányzást nem tekinti az államigazgatás részének, kizárja azt, hogy a Kormány a 40. §-ban meghatározott jogait²⁶ a helyi önkormányzatok irányába gyakorolja.”

Az önkormányzatok alapjogai egyenlőek²⁷ és azokat az Alkotmány a képviselő-testület kezébe adja. Témánk szempontjából az Alkotmány 44/A. §-ában első helyen tételezett alapjog bír jelentőséggel, mely szerint: „[a] helyi képviselő-testület a) önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül[...].”

2. Az önkormányzati hatósági ügyek

Az önkormányzati hatósági ügy meghatározását hiába keressük az Ötv. rendelkezései között, a jogalkotó a fogalmat csak használja, de nem magyarázza meg. E tekintetben az Ötv. indoklása is szűkszavú, mindössze annyit tudhatunk meg, hogy

²² A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi LXIII. törvény

²³ Alkotmány 44. § (1) bekezdés

²⁴ A helyi népszavazás, népi kezdeményezés szabályait a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban Ötv.) IV. fejezete tartalmazza.

²⁵ 55/1994. (XI. 10.) AB határozat

²⁶ „A Kormány jogosult az államigazgatás bármely ágát közvetlenül felügyelete alá vonni, és erre külön szerveket létesíteni.” Alkotmány 40. § (3) bekezdés

²⁷ Alkotmány 43. §

„önkormányzati hatósági ügyet a képviselő-testület önkormányzati rendeletben határozhat meg (pl. a helyi adók körében)”. Azonban „ez ebben a tárgykörben inkább zavart kelt, mint eligazít”.²⁸ A félreértésre az adhat okot, hogy önkormányzati hatósági ügyet nem csak önkormányzati rendeletben, de törvényben is meg lehet alapítani.²⁹

A fenti érvet figyelembe véve az Ötv. indoklásának idézett mondata más színben nyer megvilágítást. Nem azt jelenti tehát, hogy önkormányzati hatósági ügyet kizárólag önkormányzati rendeletben lehetne megállapítani; hanem azt, hogy önkormányzati rendeletben megállapított hatósági hatáskör csak önkormányzati lehet – és semmiképpen sem államigazgatási. Ezzel azonban nem jutottunk sokkal közelebb a megoldáshoz, hiszen még csak azt sikerült meghatározni, hogy mely hatósági ügyek tartoznak minden körülmények között a kérdéses kategóriába.

A bizonytalanságok eloszlátása a hatáskör telepítésre vonatkozó szabályok és az intézményesített helyi önkormányzati konstrukció vizsgálatával történhet, az alábbiak szerint.³⁰ A képviselő-testületnek és egyes szerveinek kizárólag önkormányzati ügyekben van kompetenciája. Így amennyiben a képviselő-testület hatósági jogkör címettje, akkor az kizárólag önkormányzati hatósági ügy lehet.³¹

A hatósági ügyek önkormányzati voltának megállapításakor tehát nem annak van ügydöntő szerepe, hogy mely szerv határozta meg azt, hanem annak, hogy *mely szervhez címezték*. A szervi hatály tehát sok esetben egyértelmű eligazítást nyújt: a képviselő-testület, a bizottság, és a részönkormányzat testülete hatóságként csak önkormányzati hatósági ügyben járhat el.

A polgármester hatósági jogkörével viszont nem ilyen egyértelmű a helyzet. Hozzá ugyanis nem csak a képviselő-testület telepíthet (hatósági) hatáskört, hanem az Ötv. 7. §-ának rendelkezése szerint törvény, vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet is. A 7. § alapján a polgármesterre ruházott hatósági hatáskörök kifejezetten államigazgatásiak.

A polgármester elsősorban választott önkormányzati vezető. Felelős az önkormányzat egészéért és ez a felelőssége döntően önkormányzati. Kivételesen³² azonban államigazgatási feladathoz és hatáskörhöz is juthat. Ezekben a saját államigazgatási feladatkörökben és államigazgatási hatósági hatáskörökben való eljárása során a képviselő-testület nem utasíthatja, és döntését sem bírálhatja felül.³³ Más helyen az Ötv.

²⁸ IVANCSICS IMRE: Az önkormányzati hatósági ügyek intézése. In FOGARASI JÓZSEF – IVANCSICS IMRE – KISS LÁSZLÓ: *A helyi önkormányzatok*. Budapest: Unió Kiadó, 2004. 83.

²⁹ Pl. hatásköri és egyéb törvények.

³⁰ A gondolatmenet és a levezetés forrása: IVANCSICS (2004) i. m. 83.

³¹ Meg kell jegyezzük, hogy a helyi kisebbségi önkormányzat testületének eljárási jogosultsága is csak önkormányzati ügyekre terjed ki, ez azonban a hatósági ügyek szempontjából nem releváns. Az Ötv. X/A fejezetének egyik rendelkezése szerint ugyanis a hatósági, valamint a közüzemi szolgáltatásokkal összefüggő feladat- és hatáskörét a képviselő-testület a kisebbségi önkormányzatra *nem* ruházhatja át. Ötv. 102/C. § (2) bekezdés

³² Ezt a kivételességet biztosítja, hogy a polgármester számára hatáskört, valamint államigazgatási feladat polgármester általi végrehajtásának eseteit csak törvény és kormányrendelet állapíthatja meg. Kormányrendelet kizárólag abban a körben, amelyben a törvény külön felhatalmazást adott a Kormánynak.

³³ Ötv. 7. § (3) bekezdés

azt is kimondja, hogy „a polgármester az államigazgatási tevékenységéért a közszolgálati szabályok szerint felelős”.³⁴ Csak pontos, egyértelmű jogi szabályozás segíthet megakadályozni a polgármester (főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke) hatáskör-egyesítőjének során előforduló nehezen tisztázható helyzetek kialakulását.³⁵

Fürcht Pál az önkormányzati hatósági ügyek fogalmával kapcsolatban az önkormányzat körén belül maradó „önkormányzati mérlegelést” hangsúlyozza, mint fontos jellemzőt.³⁶ Önkormányzati hatósági ügy szerinte az a törvényben, vagy önkormányzati rendeletben meghatározott ügy, mely nem a település közösségi viszonyait szabályozza, hanem az egyes polgárokat ügyféli minőségben érinti. Tartalma általában engedélyezés és támogatás; példaként a rendszeres és rendkívüli szociális segélyezést, a szociális étkeztetést és az ápolási díj megállapítását említi.³⁷

Az Ötv. kommentár a *hatósági határozat* fogalmát nem is keresi, azt a tartalom felől közelíti meg: azokban a képviselő-testület az ügyfél részére valamilyen jogot biztosít, vagy erre irányuló kérelmet utasít el. Bőségesen hoz viszont példákat: dönt címer használat engedélyezéséről; támogatást, tankönyv- és tanszerellátási támogatást nyújt; egészségügyi szolgáltatásért fizetendő térítési díj, illetve ellátás kifizetésének átvállalásáról határoz. A szociális igazgatás területén pedig dönt a munkanélküliek jövedelem pótló támogatásáról; az ápolási díj mellett az átmeneti segély megállapításáról; a temetési segélyről; a közgyógyellátásra való jogosultság megállapításáról; a lakásfenntartási támogatásról.

3. Az önkormányzati feladat- és hatáskörök

A képviselő-testület működése a helyi önkormányzás megvalósulásának tipikus módja, ezért a képviselő testület nem egyszerűen az önkormányzat legfőbb szerve, hanem annál több: az alkotmányos alapjog kifejeződésének, élıhetőségének alapvető eszköze. Vítán felül áll, hogy a választópolgárok helyi közössége nem képes valamennyi helyi érdekű közügy közvetlen intézésére, sőt az esetek túlnyomó többségében ezt még csak nem is igényli. Így az önkormányzás közvetlen útja (a népszavazás, népi kezdeményezés) a közvetett úthoz képest a kivétel helyét foglalja el. „Az Alkotmány és az Ötv. szabályozása alapján [...] megállapítható, hogy a helyi önkormányzás jogának gyakorlásában – az országos népszavazáshoz hasonlóan – elsődleges a képviselő és a helyi népszavazás kiegészítő jellegű”.³⁸

³⁴ Ötv. 33. §

³⁵ IVANCSICS (2004) i. m. 83.

³⁶ FÜRCHT PÁL: A települési önkormányzat feladata, hatásköre, szervei. In VEREBÉLYI IMRE (szerk.): *Az önkormányzati rendszer magyarzata*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1999. 57.

³⁷ FÜRCHT i. m. 54–56.

³⁸ 22/1993. (IV. 2.) AB határozatában az Alkotmánybíróság azt is hozzát teszi, hogy „az országos népszavazáshoz viszonyítva a helyi népszavazásnál azonban lényegesen mások lehetnek az arányok azáltal, hogy az Ötv. felhatalmazza az önkormányzatokat további kötelező népszavazási tárgykörök meghatározására.” Ez azonban kiegészítő jellegén nem változtat.

A képviselő-testület tehát az önkormányzati jogok anyajogának,³⁹ a helyi önkormányzathoz való jognak megtestesítője és az önkormányzatiság „működtetője”. Ez a központi szerepe az indoka annak, hogy ahogyan az önkormányzati alapjogok, úgy az *önkormányzati feladat- és hatáskörök is a képviselő-testületet illetik meg.*⁴⁰

Feladatok

Az önkormányzati feladatokat a képviselő-testület maga látja el, nincs azonban akadálya annak, hogy a feladatok teljesítésében szervei is közreműködjenek, továbbá annak sem, hogy a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására önkormányzati intézményt és más szervezetet alapítson.^{41,42} A fenti intézmények alapítása – alapításuk kezdeményezése – át nem ruházható képviselő-testületi hatáskör. Az önkormányzati intézményekre általában külön törvények is irányadók. Az önkormányzati feladatok ellátásának harmadik lehetséges módja más szervek, illetőleg magánszemélyek bekapcsolása.⁴³

Hatáskörök

Ahogy az alapjogok és a feladatok, úgy az önkormányzati hatáskörök címzettje is a képviselő-testület.

A képviselő-testület teljesen szabadon és önállóan rendelkezik hatásköreivel, és az Ötv. 9. § (3) bekezdése alapján egyes hatásköreit – köztük a hatósági hatásköreit is – *átruházhatja.*

Annak eldöntésében, hogy mely hatásköröket tartsa meg és melyeket ruházza át, az Ötv. a képviselő-testület segítségére siet azzal, hogy bizonyos hatásköröket *átruházási tilalom* alá von. Az át nem ruházható hatásköröket a törvényalkotó a települési és az önkormányzati érdekek figyelembe vételével határozta meg, megvédve ezzel a képviselő-testületet az indokolatlan átruházási kezdeményezésektől.⁴⁴ A képviselő-testület központi, meghatározó szerepének megtartása szemszögéből is indokolt ezeknek a – Fürcht Pál szavaival élve – „önkormányzás lényegét adó, alapvető önkormányzati hatásköröknek” egyfajta minimumként való kezelése: ezeken felül a képviselő-testület akár az összes hatáskörét is „elajándékozhatja”, vezető, központi súlya ezért megmarad.

³⁹ Az Alkotmánybíróságnak a 18/1993. (III. 19.) AB határozatban kifejtett álláspontja szerint „a választópolgárok közösségének a helyi önkormányzathoz való alapvető joga az önkormányzati jogok anyajogát jelenti. A helyi önkormányzás joga – noha az Alkotmány nem az ún. alapvető jogok között szabályozza – tartalmánál fogva az alapvető jogokhoz hasonló védelemben részesül. Így az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint e jogra vonatkozó alapvető szabályokat is csak törvény állapíthatja meg.”

⁴⁰ Ötv. 9. § (1) bekezdés

⁴¹ 1993. december 31-e óta vállalat alapítása helyett gazdasági társaság, szövetkezet alapítását kezdeményezze

⁴² Az Ötv. 9. § (4) bekezdése a szervezet alakítás szabadságát biztosítja a képviselő-testületnek a közszolgálati feladatok teljesítésével összefüggésben is.

⁴³ IVANCSICS IMRE: A helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörének rendszere. In FOGARASI JÓZSEF (szerk.): *Önkormányzati kézikönyv*. Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 1997. 76.

⁴⁴ FÜRCHT i. m. 55.

Azt viszont, hogy mely hatásköreit engedi át más szervnek, és azokat milyen arányban, milyen szempontok szerint osztja el a lehetséges címzettek között, döntően a helyi körülmények, például az önkormányzat mérete, bizottsági szervezete befolyásolják. Hangsúlyozva, hogy minden településen alkalmazható „sorvezetőt” találni lehetetlen, Ivancsics Imre mégis megfogalmaz néhány támpontot, melyet a képviselő-testületnek a hatáskör-átruházás előtt legalábbis célszerű végiggondolnia. Ezek a következők:

- a képviselő-testület meghatározó szerepének egyértelmű és következetes biztosítása;
- az ügyek súlyának, jellegének, gyakoriságának stb. figyelembevétele;
- a személyi feltételek követelményeinek szem előtt tartása;
- a túlsúlyos döntési pontok elkerülése;
- gazdaságossági, hatékonysági szempontok érvényesítése.⁴⁵

Fürcht Pál – az önkormányzati hatósági ügyekre koncentrálva – szintén mérlegelendő szempontnak tartja az egyes ügyfajták számát és jellegét: „például a szociális ügyek egy részében lényegében azonnali döntés szükséges. Következésképpen az ilyen típusú ügyeket inkább a polgármesterre, míg a másfajta ügyeket (ahol nagy számú ügy van, és a polgárok helyzetének összehasonlítása, összehasonlító mérlegelése szükséges, mint például a szociális étkeztetésre való rászorultság, a házi szociális gondozás szükségessége) a bizottságokra célszerű ruházni.”⁴⁶

A képviselő-testület kizárólag az *Ötv.-ben meghatározott szervekre* ruházhatja át hatáskörét. A korlátozás értelmében átruházott önkormányzati hatáskörhöz a polgármester, a bizottságok, a részönkormányzat testülete, a helyi kisebbségi önkormányzat testülete és – 1998. január 14. óta⁴⁷ – társulás juthat.⁴⁸

A képviselő-testület hivatala tehát, bár önkormányzati feladatot elláthat, önkormányzati hatáskört nem gyakorolhat: a taxatív felsorolás ezt kizárja. Nem juthat sem saját jogon, sem átruházással önkormányzati hatáskörhöz a jegyző, a képviselő-testület hivatala és annak ügyintézője sem. Így tehát hatósági hatáskör sem ruházható át a jegyzőre, nem minden ok nélkül. „Ez ugyanis azzal a következménnyel járna, hogy másodfokon a fővárosi, megyei közigazgatási hivatal vezetője döntene, adott esetben a képviselő-testület költségvetésének a terhére, ily módon kikerülne az ügy elbírálása az önkormányzat mérlegelésének a köréből.”⁴⁹

A hatáskör-átruházások címzettjeit illetően szükséges néhány megjegyzést tennünk:

A *helyi kisebbségi önkormányzatokra* történő hatáskör-átruházás több szempontból is érdekes. Egyrészt annak ellenére kaphat hatáskört a képviselő-testülettől, hogy annak nem szerve; a helyi kisebbségi önkormányzat önálló jogi személy. Másrészt a hatáskör-átruházás kizárólag a kisebbségi önkormányzat kezdeményezésére történhet. Harmadrészt pedig át nem ruházható hatáskörök speciális eseteit⁵⁰ tételezi az *Ötv.*,

⁴⁵ IVANCSICS (1997) i. m. 77.

⁴⁶ FÜRCHT i. m. 58.

⁴⁷ Módosult a 1997. évi CXXXIV. törvény 2. §-ával.

⁴⁸ *Ötv.* 9. § (3) bekezdés

⁴⁹ FÜRCHT i. m. 57.

⁵⁰ FÜRCHT i. m. 78.

a 102/C. §-ában: *hatósági*, valamint közüzemi szolgáltatásokkal összefüggő feladat- és hatásköröket a képviselő-testület a kisebbségi önkormányzat testületének nem juttathat.

A *településrészi önkormányzat* hatáskörrel való felruházása bizonyos esetekben nem egyszerűen jogosultság, hanem kötelezettség. Az Ötv. 55. §-ának szabályozása szerint a képviselő-testület nem tagadhatja meg a kizárólag a településrészt érintő hatáskörök átruházását⁵¹; feltéve, hogy a településrész lakóközössége ezt kezdeményezte.

Az Alkotmánybíróság konkrét eset kapcsán⁵² kifejtett álláspontja szerint: „a kezdeményezésre meg nem tagadható hatáskör-átruházás csak részönkormányzat létesítésével valósulhat meg [...] a testület az Ötv. 55. §-a alapján csak azt mérlegelheti, melyek azok az önkormányzati jogok és anyagi eszközök, amelyek a kizárólag a településrészt érintő ügyekben megadhatók.”

A *képviselő-testület bizottságai* az Ötv. 23. § (2) bekezdésének szabályozása szerint önkormányzati hatáskörhöz két módon juthatnak. A hatáskör-átruházáson kívül a képviselő-testület önálló szabályozási jogkörében eljárva, eredeti hatáskört állapíthat meg bizottságainak – hatósági ügyekben. A bizottsági döntéshozatalra mindkét esetben azonos eljárási szabályok vonatkoznak, és a döntés felülvizsgálatára is mindkét esetben a képviselő-testület jogosult.⁵³

Az Ötv. 9. § (3) bekezdése kifejezetten felhívja a figyelmet arra, hogy a *társulásokra* történő hatáskör-átruházás esetén „törvényben meghatározottak szerint kell eljárni”. A helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéseiről szóló 1997. évi CXXXV. törvény (a továbbiakban Höt.) pedig vegyes és záró rendelkezései között meghatározza, hogy mely hatáskörök, és mely típusú társulásokra ruházhatók. Kizárólag a közös döntéshozó szervvel létrehozott⁵⁴ és a jogi személyiséggel rendelkező⁵⁵ társulások juthatnak önkormányzati hatáskörhöz, továbbá intézmény alapítására csak az utóbbi válhat jogosulttá.⁵⁶

A hatáskör-átruházásra vonatkozó szabályok

A hatáskör-átruházás általános formájára nézve az Ötv. nem ad eligazítást. A képviselő-testület bizottságairól szóló szabályok körében viszont egyértelművé teszi, hogy hatósági hatáskör megállapítása csak önkormányzati *rendeletben* történhet.^{57, 58}

⁵¹ Az egyesítéssel létrejött településrész, külterületi lakott hely, és olyan üdülőtérület esetén, amelynek népessége eléri a település állandó lakosságának egynegyedét.

⁵² 54/1997. (X. 31.) AB határozat. (Abaújlak és Sztancsika elnevezésű külterületi lakott hely vitája)

⁵³ Átruházott hatáskör esetén: „a képviselő-testület [...] a bizottság döntését felülvizsgálhatja”, eredeti (hatósági) hatáskör-megállapítás esetén pedig az Ötv. 11. § (2) bekezdése lép életbe.

⁵⁴ Höt. 9. §

⁵⁵ Höt. 16. §

⁵⁶ Höt. 20. §

⁵⁷ Ötv. 23. § (2) bekezdés

⁵⁸ A szabályozás a törvény hatályba lépésétől fogva tartalmazza a rendeleti formára kötelezést, ennek ellenére az Alkotmánybíróságnak mégis foglalkoznia kellett a kérdéssel. 1992-ben a köztársasági megbízott éppen azt sérelmezte – előbb a XIX. kerületi képviselő-testületnél, majd az Alkotmánybíróságnál –, hogy a képviselő-testület hatósági hatáskörét rendelettel – és nem határozattal – állapította meg bizottsága számára. Az Alkotmánybíróság a megsemmisítésre vonatkozó kezdeményezést elutasította, és kifejtette, hogy „a hatósági hatáskör megállapítása (átadása) önkormányzati rendeletben történhet”. (1429/H/1992. AB határozat)

A hatáskör „ura”⁵⁹ az átruházást követően is a képviselő-testület marad. Az Ötv. ugyanis a hatáskör-átruházást engedélyező rendelkezéshez nyomban hozzáfűzi, hogy a képviselő-testület a hatáskör ellátásához *utasítást* adhat, és a hatáskört vissza is vonhatja. Ez egyébként a hatáskörök feletti önálló rendelkezési jogából is következne. A képviselő-testület utasítási jogával konkrét ügy kapcsán is élhet, gyakoribb azonban, hogy a hatáskör gyakorlását segítő, annak fő irányát megszabó szempontokat, irányelveket fogalmaz meg.⁶⁰ Természetesen jogosult a hatáskör gyakorlásának *ellenőrzésére* is, ez az átruházott hatáskör címzettjeitől kért – esetleg a tapasztalatokra is kiterjedő – rendszeres beszámoló útján valósulhat meg.

Végül pedig *visszavonásra* is sor kerülhet, de nem csak abban az esetben, ha a címzett szerv nem, vagy nem a képviselő-testület utasításainak megfelelően látja el az adott hatáskört, hanem számos más tényező is megalapozhatja ezt a döntést.⁶¹

Az átruházott hatáskör tovább nem ruházható.

4. Az önkormányzati hatósági döntés elleni jogorvoslatok

Átruházott önkormányzati hatósági ügyben a polgármester (főpolgármester), a bizottság, és a részönkormányzat testülete által hozott döntés ellen, *a képviselő-testülethez lehet fellebbezni*. A fellebbezési jogot az Ötv. 11. § (2) bekezdése biztosítja, annak szabályait azonban nem részletezi. Az Ötv. 109. §-a szerint ilyenkor az Áe. alapján kell eljárni.

Az Áe.⁶² az ügy érdemében hozott, elsőfokú határozat ellen teszi lehetővé a fellebbezést, a határozat közlésétől számított tizenöt napon belül. A fellebbezést nem közvetlenül a felettes szervhez, hanem a megtámadott határozatot hozó szervhez kell előterjeszteni. Ha a szerv a fellebbezés tartalmával nem ért egyet, és nem vonja vissza vagy nem módosítja a megtámadott határozatot, köteles a fellebbezést, és az ügy iratait nyolc napon belül a felettes szervéhez felterjeszteni. Az Ötv.-nek az a rendelkezése tehát, hogy „a képviselő-testülethez lehet a fellebbezést benyújtani” nem azt jelenti, hogy oda is kell előterjeszteni. Sokkal inkább a képviselő-testület „felettes szerv” voltára utal az idézett mondat; arra tehát, hogy a képviselő-testületet az önkormányzati hatósági ügyekben az első fokon eljáró szerv felettes szervének kell tekinteni.

Az alsófokú és a felettes szerv fogalompárna az önkormányzati hatósági ügyek intézési rendjére való mechanikus alkalmazása azonban Günther Béla szerint „nem járható megoldás”.⁶³

A képviselő-testület – az Áe. 66. §-a alapján – a megtámadott határozatot és az azt megelőző eljárást vizsgálja, ezt követően pedig a határozatot helybenhagyja, megváltoztatja vagy megsemmisíti.

⁵⁹ FÜRCHT i. m. 54.

⁶⁰ „Az Alkotmánybíróság határozata szerint a hatáskör átruházás „magába foglalja azt a jogot is, hogy a képviselő-testület, mint a hatáskör címzettje meghatározza a hatáskör gyakorlásának a feltételeit és módját.” -idézi az 1025/H/1994. AB határozatból IVANCSICS (1997) i. m. 79.

⁶¹ Például gazdaságossági, célszerűségi szempontok; szerkezetátalakítás.

⁶² A fellebbezést az Áe. 62–67. §-ai szabályozzák.

⁶³ GÜNTHER BÉLA: Az államigazgatási hatósági tevékenység fórumrendjének közigazgatási nézőpontú elvi és gyakorlati kérdései, javaslatok a továbbfejlesztésre. *Magyar Közigazgatás*, 1995/5. 286.

Érdekes helyzeteket szülhetne, hogy nem szerepel a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörei között a hatósági döntés elleni fellebbezés elbírálása. Eszerint ez a hatáskör átruházható. Azzal azonban, hogy az Ötv. kifejezetten a képviselő-testület határozatainak megtámadását teszi lehetővé a bíróság előtt, mégis az átruházhatatlanságra utal. Így megmenti az önkormányzatot az olyan bonyolult, és sok problémát felvető helyzetektől, mint például az, hogy a bizottság hatósági döntéseit adott esetben a polgármester lenne jogosult elbírálni másodfokon.

A *képviselő-testület* hatósági ügyben hozott *döntése ellen nincs helye fellebbezésnek*. A fellebbezési jog kizárása független attól, hogy a képviselő-testület az adott ügyben első-, vagy másodfokon járt el; minden hatósági jogkörben hozott döntésére vonatkozik. A jogalkotó természetesen nem hagyja jogorvoslati lehetőség nélkül a képviselő-testület hatósági döntésével érintett személyeket: a *bírósági felülvizsgálat* rendelkezésükre áll. Kétségtelen azonban, hogy azokban az esetekben, amikor a képviselő-testület első fokon hozta meg határozatát, ez a megoldás az Áe. által tételezett jogorvoslati fórumrend erőteljes megváltozásához vezet. A határozat felülvizsgálatát jogszabálysértésre hivatkozással lehet kérni a bíróságtól, az erre nyitva álló határidő a közléstől számított harminc nap. Günther Béla véleménye szerint ezt a határidőt az ügyféli jogok sérelme nélkül „hozzá lehetne igazítani [...] a rendes jogorvoslat határidejéhez”, és ez a korrekció szükséges is lenne, mert a harminc napos határidő indokolatlanul hosszú.⁶⁴

A jogorvoslati lehetőségek között célszerű megemlíteni a *képviselő* azon jogosultságát, hogy *kezdeményezheti* a képviselő-testületnél az átruházott hatáskörben hozott önkormányzati döntés *felülvizsgálatát*.⁶⁵ Mivel a jogosultság nem csupán a hatósági döntésekre vonatkozik, kiterjed a bizottságok, a polgármester, a részönkormányzat testülete és a kisebbségi önkormányzat testülete által hozott határozatokra is.

5. Érvek a hatósági hatáskör átruházása mellett

A jogirodalom egyetért abban, hogy helyes, ha a képviselő-testület átruházza hatósági hatáskörét.

Egyrészt a hatáskörök nagy száma olyan munkaterhet róna a képviselő-testületre, amely a nagyobb településeken az önkormányzat megbénulásához vezetne. A kisebb településeken talán még megvalósítható, hogy a képviselő-testület minden hatósági ügyet maga bírál el; ezzel azonban a képviselő-testületi tagok jelentős többletterhek, kényelmetlenségnek teszik ki magukat, mert vállalniuk szükséges, hogy „amikor dönteni kell, akkor soron kívül tartanak ülést.”⁶⁶

Reális veszély még a kisebb településeken is az, hogy az egyedi hatósági ügyek tárgyalása elvonhatja a képviselő-testület figyelmét a nagyobb horderejű feladatokról.⁶⁷

⁶⁴ GÜNTHER i. m. 291.

⁶⁵ Ötv. 19. § (2) bekezdés c) pont

⁶⁶ FÜRCHT i. m. 58.

⁶⁷ IVANCSICS (2004) i. m. 84.

Az Ötv. indoklása az ügyek folyamatos intézésének biztosítását emeli ki, amely mint láttuk, a kis településeken is érzékeny ponttá válna az átruházás hiányában.

Ahogy korábban már kifejtettük, hatósági ügyekben az ügyfél részére csak a hatáskör-átruházás alapozza meg a fellebbezési jogot, ezért is „helyes, ha a képviselő-testület átruházza a hatáskört, és ezzel fellebbezési lehetőséget biztosít polgárainak.”⁶⁸

A testületi működés hátrányainak kiküszöbölésére látja megoldásnak „az önkormányzati hatósági hatáskörnek az önkormányzati tisztségviselők részére történő szélesebb körű átruházását” Farkas Imre. Ezt az érvet arra a véleményre válaszolva fogalmazta meg, hogy az Áe. szabályrendszere azért is alkalmazhatatlan az önkormányzati hatósági ügyek intézése során, mert nem veszi figyelembe a testületi működés specifikus vonásait.⁶⁹

III. Az ügyészség törvényességi felügyeleti jogköre önkormányzati hatósági ügyekben

Az Áe.-nek az önkormányzati hatósági ügyekre való alkalmazása komoly nehézségeket vet fel az ügyészi törvényességi felügyelettel kapcsolatban. Az Áe. 74. §-a az ügyészi intézkedésekre a következő szabályt fogalmazza meg: „Az államigazgatási ügyben benyújtott ügyészi óvársra, felszólalásra, figyelmeztetésre és más ügyészi intézkedésre a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló törvény az irányadó”.

A rendelkezést az önkormányzati hatósági ügyekre is alkalmazni kell, mert az Áe. a 3. § (3) bekezdésében az államigazgatási ügy fogalmába vonja az önkormányzati hatósági ügyeket is. Ebben a paragrafusban a közigazgatási-államigazgatási fogalompár általános jelentésétől eltérően a jogalkotó az államigazgatási ügy sajátos fogalmát adja: „államigazgatási ügy minden olyan ügy amelyben közigazgatási szerv az ügyfelet érintő jogot, vagy kötelességet állapít meg, adatot igazol, nyilvántartást vezet, vagy hatósági ellenőrzést végez”.

Az Áe.-nek ezen rendelkezésével kapcsolatban azt szokás kiemelni, hogy a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának 6. számú állásfoglalása szerint a szervnek az a cselekménye, amely az adott jogviszonyban polgári jogi mellérendeltséget eredményez számára, nem hatósági jogkörben tett igazgatási jellegű intézkedés. Mi azonban arra kívánjuk felhívni a figyelmet, hogy *mind az államigazgatási, mind az önkormányzati szervek által végzett hatósági tevékenység „államigazgatási ügy” az Áe. terminológiája szerint.* Az ügy államigazgatási voltát pedig nem az alapozza meg, hogy államigazgatási jogkörben járna el például a képviselő-testület – mint ahogy nincs is így – hanem csupán az ügy hatósági jellege. Így tehát az – Áe. 74. §-ában is használt – államigazgatási ügy fogalmába az önkormányzati hatósági ügyeket is bele kell értsük.

⁶⁸ FÜRCHT i. m. 57.

⁶⁹ FARKAS IMRE: Az államigazgatási eljárás általános és különös szabályainak felülvizsgálata elé. *Magyar Közigazgatás*, 1994/5. 299.

Ezek után pedig vizsgáljuk meg közelebbről az Ütv.-nek a törvényességi felügyeletre vonatkozó szabályait⁷⁰, ezen belül a már ismertetett 13. §-t, amely mintegy bevezető rendelkezésként az ügyész jogait állapítja meg a (törvényességi) felügyelet tárgykörében.

A 13. § (1) bekezdés szabályozása az önkormányzati hatósági ügyekkel kapcsolatban legalábbis kérdéseket ébreszt, mivel a felügyelet hatálya alá tartozó szervek körét megállapító felsorolásból az önkormányzat és szervei hiányoznak – az ügyész felügyeleti jogosultsága a Kormánytól alacsonyabb szintű államigazgatási, és a bíróságon kívüli, jogvitát intéző szervekre terjed ki. A 13. § (2) bekezdése azonban ehhez, a szervei hatályt általában megállapító – általános – szabályhoz képest kivételt állapít meg. A jelzett bekezdés b) pontja ugyanis jogosultságot ad az ügyésznek arra, hogy „elbírálja azokat a törvényességi kérelmeket, közérdekű bejelentéseket és törvénytértésre utaló jelzéseket, amelyeket az állampolgárok és a jogi személyek az államigazgatási és más, bíróságon kívüli jogalkalmazó szervek határozatai, illetőleg törvénytértő mulasztásai ellen az ügyészhez benyújtanak”.

Eszerint tehát a törvényességi kérelmek, a közérdekű bejelentések és a törvénytértésre utaló jelzések elbírálása tekintetében a jogalkotó a törvényességi felügyelet határait kiszélesíti. Ezek tekintetében kivételesen az ügyész felügyelete alá utalja a bíróságon kívüli jogalkalmazó szerveket is. Ez egyértelműen tágabb kategória, mint a „bíróságon kívüli jogvitát intéző szerv”, a kivétel tehát tartalmát tekintve kiterjesztő. Az egyéb jogalkalmazó szerv kategóriába ugyanis már bele tartoznak az önkormányzati hatósági ügyben eljáró önkormányzati szervek, míg a másiktól kizorulnak. A képviselő-testület például nem intéz jogvitát, amikor címerhasználat engedélyezéséről vagy temetési segély folyósításáról dönt, viszont ezekben az ügyekben is, mint jogalkalmazó szerv van jelen.

A szigorú *nyelvtani értelmezés* eredménye tehát az, hogy az ügyész az önkormányzati hatósági ügyek törvényességi felülvizsgálatát elláthatja – igaz csak korlátozottan, mert az ügyfél kérelméhez kötve van, hivatalból eljárni nem jogosult.

A jogértelmezés második lépcsőfokán, a *logikai értelmezés* során a következőket kell figyelembe vennünk. Az Áe. 74. § – ahogyan arra már utaltunk – nem szűkíti le a vizsgálható államigazgatási ügyek körét az államigazgatási szervek eljárása alá tartozó ügyekre, hanem általában beszél az államigazgatási ügyben benyújtott ügyészi intézkedésekről, és ezekre egységesen rendeli alkalmazni az Ütv. szabályait. Az Áe. és az Ütv. viszonyának értelmezésére itt két lehetőség nyílik:

1. tekinthetjük az Ütv. 13. § (1) bekezdését speciális szabálynak az Áe. általános rendelkezéseire képest, vagy
2. tekinthetjük az Áe. konkretizálásának, pontosításának, „apró pénzre váltásának” is.

Amennyiben az első értelmezést fogadjuk el, úgy a ‘lex specialis derogat legi generali’ elv alapján az Ütv. szűkítéseit alkalmaznunk kell. Mivel azonban a két jogszabály közül egyik sem tartalmaz arra utalást, hogy főszabály – kivétel viszony-

⁷⁰ Ütv. V. fejezet

ban állnának egymással, és az Ütv. 13. § (1) bekezdése semmilyen új körülményt nem hoz, amely kivételességét megalapozná, a második értelmezési mód tűnik elfogadhatónak. Eszerint pedig az Ütv. rendelkezéseit ugyancsak nem önmagukban, hanem az Áe. 74. §-ának tükrében kell vizsgáljuk. Mivel ez az államigazgatási ügyek teljes körének ügyészi törvényességi felügyeletét teszi lehetővé, a szabály konkretizálása, pontosítása is az ügyek azonos körére kell kiterjedjen. Jogállami keretek között elvi síkon sem engedhető meg az, hogy ha valamit az általános szabály lehetővé tesz, azt – az általános szabály megvalósulása kereteinek megállapításakor – az alkalmazásra kerülő konkrét szabály lehetetlenné tegyen. Ezért mivel a) az önkormányzati hatósági ügyek államigazgatási ügyek,⁷¹ és b) az államigazgatási ügyek törvényességi felülvizsgálatára – az Áe. 74. §-a értelmében – az ügyésznek jogosultsága van, így c) az önkormányzati hatósági ügyek törvényességi felülvizsgálatára is jogosultsága van. A konklúzió helyessége logikai értelemben független attól, hogy az Ütv. 13. §-a tételezi-e az ügyész ilyen irányú jogosultságát, tehát attól is, hogy az (1) bekezdés felsorolása a szervi hatályra nézve kimerítő-e vagy sem.

Mivel azonban a két értelmezési lehetőség eltérő eredményre vezet, a bizonyosság kellő fokát az interpretációs folyamat ezen szakaszában sem értük el.

A jogértelmezés harmadik szintjén, a *rendszerintani értelmezés* során a jogszabály szövegét a többi jogszabályhoz, a jogrendszer többi eleméhez való viszonyában vizsgálja az értelmező. Kilényi Géza a következő összefüggésre hívta fel a figyelmet: a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény⁷² 72. § (6) bekezdés a) pontja szerint: „ahol jogszabály államigazgatási szervet említ, azon közigazgatási szervet kell érteni”.⁷³ A Ktv. hatályba lépésekor az Áe. a Ktv. idézett paragrafusának rendelkezése szerint módosult: ahol eddig az időpontig államigazgatási szerv szerepelt, ott 1992. július 1-től a törvény szövege a közigazgatási szerv kifejezést alkalmazza. Ez a tény pedig azt jelzi, hogy a 72. § (6) bekezdésének szabályozása a Ktv. hatályán túl mutat. Az a rendelkezés tehát, hogy ahol jogszabály államigazgatási szervet említ, azon közigazgatási szervet kell érteni, nem csak a törvény 1. §-ában meghatározott közszolgálati jogviszonyokkal kapcsolatos jogszabályokra nézve alkalmazandó, hanem ennél lényegesen tágabb körre, például az Áe.-re, és ha másképpen nem is, de ezen keresztül az Ütv.-re is. Ha pedig igaz az, hogy a Ktv. fenti rendelkezése az Ütv.-re is alkalmazandó, akkor a 13. § (1) bekezdésének a szervi hatályra vonatkozó szabályozása más tartalmat nyer, és ezzel az ügyészi törvényességi felügyelet nem csak a Kormánytól alacsonyabb szintű államigazgatási szervekre, hanem a közigazgatási szervek összességére kiterjed.

⁷¹ Áe. 3. § (3) bekezdés

⁷² A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.)

⁷³ A szerző köszönetet mond Dr. Kilényi Géza professzor úrnak, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszéke vezetőjének, aki 2005. február 23-án, az egyetemen, szóbeli konzultáció formájában nyújtott segítséget a munkához, és az ekkor kifejtett gondolatainak a dolgozatban való közlését is engedélyezte.

A rendszertani értelmezés eredményeképpen tehát, az önkormányzati hatósági ügyek ügyészi törvényességi felügyelete kétség kívül megalapozásra talált, az értelmezés további szintjeire⁷⁴ lépniük már nem szükséges.

Szükséges viszont a törvényi megalapozottságon túl az *intézmény létjogosultságát* is vizsgálunk. A törvényességi felügyelet szükségességének alátámasztására a következő érvek szolgálhatnak:

1. az ügyfél és a törvénysértés tényének szempontjából is lényegtelen, hogy államigazgatási, önkormányzati vagy államigazgatási ügy intézésére feljogosított más szerv járt el az adott ügyben,⁷⁵ a törvényesség külső ellenőrzése mindhárom esetben indokolt.
2. A bírósági felülvizsgálat lehetősége önmagában nem elégséges, mert az ügyészi törvényességi felügyelet párhuzamos alkalmazása nélkül több terület ellenőrizetlenül maradna. Így például a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata nem megoldás az ügyfél javára elkövetett törvénysértések esetén, és akkor sem, ha az ügyfél a keresetindításra nyitva álló határidőt elmulasztotta. További korlát az, hogy a bíróság elé csak az érdemi határozatok kerülhetnek, így azonban az eljárási, és a végrehajtás során hozott határozatok bírósági felülvizsgálatára éppúgy nem kerülhet sor, ahogyan az érdemi döntés meghozatalához vezető eljárás felülvizsgálatára sem. Hasonlóan tehetetlen az ügyfél – és a bíróság is – a szervek jogellenes hallgatása esetén, amikor a bírósági felülvizsgálat apjául szolgáló határozat sem áll rendelkezésre.
3. A Kormány – a belügyminiszter közreműködésével – a fővárosi, megyei közigazgatási hivatal vezetője útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését. A közigazgatási hivatal vezetőjének az önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzési jogköre azonban nem terjed ki az önkormányzati hatósági ügyekre,⁷⁶ ezeknél a döntéseknél mindössze a jogszabályban meghatározott szempontok figyelembe vételét ellenőrizheti.

A dolgozat témájának jelentőségét és időszerűségét mutatja az Országgyűlés által 2004. december 20-án elfogadott Ket.

A Ket. az ügyészi óvás, felszólalás, és figyelmeztetés szabályait az Áe. eredeti szövegének megoldását követve⁷⁷ saját szerkezetébe fogadja, és a szabályok ismertetését követően a törvény hatálya alá tartozó ügyekben benyújtott ügyészi intézkedésre, valamint annak elbírálására az Ütv.-t rendeli alkalmazni.⁷⁸

A várhatóan 2005. november 1-jén hatályba lépő Ket. az Ütv. fent elemzett, terminológiaiilag problémás 13. §-ának (1) bekezdését a következőre módosítja: „Az ügyészi törvényességi felügyelet a Kormánynál alacsonyabb szintű *közigazgatási szer-*

⁷⁴ Történeti és teleológiai értelmezés

⁷⁵ „Ami pedig az ügyek hatósági jellegét illeti, felfogásunk szerint nem mutatkozik különbség e tekintetben az önkormányzati és az államigazgatási hatósági ügyek között.” IVANCSICS (1997) i. m. 77.

⁷⁶ Ütv. 98. § (2) bekezdés

⁷⁷ Az Áe. – egészen az 1981. évi I. törvénnyel történt módosításáig – önálló fejezetben szabályozta az ügyészi óvást. (Az egyéb intézkedéseket illetően azonban csak utalt az ügyészi törvényre.)

⁷⁸ Ket. 118–120. §

vek által kibocsátott jogszabályokra, illetőleg az állami irányítás egyéb jogi eszközeire, valamint e szervek egyéb, általános érvényű rendelkezéseire és e szervek jogalkalmazás körébe tartozó egyedi döntéseire terjed ki. Kiterjed ezen túlmenően a bíróságon kívüli, jogvitát intéző vagy hatósági jogkört gyakorló szervek és személyek ez irányú eljárásaira és egyedi döntéseire, valamint a gazdálkodó és egyéb szervezetek, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeteknek a munkaviszonnyal és a szövetkezeti tagsági viszonnal összefüggő egyedi döntéseire, továbbá a jogszabályok felhatalmazása alapján kiadott általános érvényű intézkedéseire. Törvény az ügyészi törvényességi felügyelet hatályát más – e bekezdésben nem említett – szervekre is kiterjesztheti.”⁷⁹

A módosítással – és különösen az „államigazgatási szerv” kifejezés „közigazgatási szervre” való cserélésével – a fejezet első részében bemutatott szóhasználatból eredő félreértés elsimul, és a Ket. alapján már nem kétséges, hogy az önkormányzati hatósági ügyek az ügyész törvényességi felügyeleti jogkörébe tartoznak.

Végső következtetésünk – mely szerint a jelenleg hatályos jogszabályok is megalapozzák az önkormányzati hatósági ügyek törvényességi felügyeletét – helyességét támasztja alá a Ket. indoklása, amely az Ütv.-vel kapcsolatos módosításokról szólva kijelenti, hogy azok többsége *az ügyészi jogokat nem érinti*, céljuk csupán a törvényben foglaltakkal való tartalmi és terminológiai összhang megteremtése.

IV. Jelenlegi helyzet – II.

Az ügyészi szervezeten belül a rendszerváltást követően hangsúlyeltolódás következett be, a büntetőjogi és az azon kívüli ügyészi tevékenységek arányai megváltoztak. Ennek okaként az ügyész közigazgatási és magánjogi jogosultságainak megnyirbálása mellett a bűnözés növekedését és a nyomozási feladatnak az ügyészséghez való – részbeni – telepítését szokták megjelölni. A hangsúlyeltolódásnak megfelelően a személyi állomány ártrendeződése is a büntetőjogi tevékenység irányába mutat. Mindezek együttes hatására az ügyészség felügyeleti tevékenysége *„ma már csak árnyéka önmagának”*.⁸⁰

A tekintély visszaállításának egyik hatékony eszköze lenne a felügyeleti tevékenységet ellátó ügyészek számának növelése egészen odáig, hogy a helyi ügyészségek mindegyikén legyen legalább egy, kizárólag törvényességi felügyelettel foglalkozó ügyész.⁸¹ Ez a szervezeti változás a törvényesség biztosítását hatékonyabbá tenné, az ügyészség pedig a vizsgálatokkal nyert és az állam vezetése felé továbbított tapasztalatait szelesebb körből alapozhatná meg, így téve még pontosabbá, és a jogalkotó által sikeresebben felhasználhatóvá azokat.

A szakterületi tevékenység fényének és súlyának növeléséhez vezető úton tett alapvető lépést a Ket. a törvényességi felügyeletnek a hatósági eljárással való egységes keretbe foglalásával és a tartalom körüli félreértések – pontos szabályozással történő – eloszlásával.

⁷⁹ Ket. 176. § (1) bekezdés

⁸⁰ KILÉNYI GÉZA a fent említett szóbeli konzultáció alkalmával. 2005. február 23.

⁸¹ Erre nézve Panyi Béla véleménye is egyezik a Kilényi Géza által kifejtettekkel. PANYI BÉLA: A közigazgatási jogi és a magánjogi ügyészi tevékenység jelene és jövője. *Ügyészek Lapja*, 1997/5. 43.