

Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Fazekasné Pál Emese

**A törvényesség biztosítása a közigazgatásban,  
különös tekintettel a helyi önkormányzatok  
törvényességi felügyeletére**

Doktori értekezés tézisei

Témavezető

Dr. Fábián Adrián

habilitált egyetemi docens



## I. A témaválasztás indokolása, aktualitása

A közigazgatás törvényességének témaköre folyamatosan nyújt újabb és újabb muníciót a közigazgatást tudományos igénnyel kutatók számára.

A XX. század államaiban a végrehajtó hatalom és vele együtt a közigazgatás expanziója megkérdőjelezhetetlen. A közigazgatás funkcióinak és feladatainak növekedése a jogalkotást és a jogalkalmazást egyaránt kihívások elé állítja. Formálódóban van ugyanis a végrehajtó hatalomtól önálló, eredményorientált, szolgáltatás-centrikus „közigazgatási államszervezet”, amelynek következtében a közigazgatás jogszerűségének kérdésköre – véleményem szerint - felértékelődik. Témaválasztásomnak egyrészt tehát szakmai, másrészt személyes jellegű indíttatása volt.

A közigazgatás szervezeti oldalról az állam közhatalmi szervezetrendszerének lényegi eleme, tartalmi oldalról az igazgatási tevékenységgel szokás azonosítani.<sup>1</sup> Előjáróban szükségesnek tartom tisztázni, hogy a dolgozatban közigazgatás alatt azt az igazgatási tevékenységet értem, amelynek fő jellegzetessége a közhatalom gyakorlásában való részvételből fakad, alanya a közigazgatás szervezeti és intézményrendszere (államigazgatási és önkormányzati igazgatási alrendszer), tárgya az államilag szervezett társadalom, tartalma pedig a szervezési tevékenységgel írható le. A közigazgatás továbbá demokratikus és jogállami kontroll alatt áll, jogot alkot és alkalmaz.<sup>2</sup>

Bár a közigazgatással szemben megfogalmazódó elvárások koronként változnak „*a közigazgatás jogszerűsége ősrégi követelmény, amely évszázadokon keresztül abban a megfogalmazásban volt ismeretes, hogy a hatalmasoknak hatalmukat igazságosan kell gyakorolniuk.*”<sup>3</sup> A törvényesség eszméjének érvényesülése tehát a demokratikus államokban független a közigazgatás térbeli és időbeli helyzetétől, az mind a közigazgatás, mind a közigazgatási jog olyan alapelve, amely az egész közigazgatás rendszerét és működését determinálja.

Az Európai Unióhoz történő csatlakozás által az egész államszervezet törvényessége új, nemzetállam feletti dimenzióba is került, mivel a magyar közigazgatás immár nem csupán a hazai jogrend adta kereteket, hanem az Európai Unió jogrendjét is köteles figyelembe

---

<sup>1</sup> Vö. a teljességre való törekvény igénye nélkül: Kilényi Géza (Szerk.): A közigazgatás nagy kézikönyve. Complex, Budapest 2008. 13-14.o., Fazekas Marianna-Ficzere Lajos: Magyar közigazgatási jog. Általános rész. Osiris Kiadó, Budapest 2005. 34-37.o., Ivancsics Imre-Fábián Adrián: Bevezetés a közigazgatásba. Pécs 2004. 18-25.o., Varga Zs. András: A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2017. 75-78.o.

<sup>2</sup> Fábián Adrián: Közigazgatás-elmélet. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2010. 24-25.o.

<sup>3</sup> Bibó István: Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. In. Bibó István összegyűjtött írásai I. Kalligram. 2016. 112. o.

venni.<sup>4</sup> Az Európai Tanács Miniszteri Bizottsága jó közigazgatásról szóló CM/rec(2007)7. számú ajánlása a jogállami alapértékek segítségével határolja körül a közigazgatás „jóságát”, amelyek közül elsőként a joghoz kötöttség elvét említi: „*a közigazgatási hatóságok jogszerűen járnak el.*” Ez is alátámasztja azt, hogy a jogállamiságnak a közigazgatás számára legfontosabb "üzenete" annak joghoz kötöttsége, vagyis az a tény, hogy a közigazgatás csak a pozitív jog felhatalmazására és csak annak keretei között jogosult és köteles cselekedni.<sup>5</sup>

A közhatalom jognak való alávetettsége, a jog uralma alá rendelt állam<sup>6</sup> a közigazgatás szempontjából kiterjed egyrészt arra a követelményre, hogy a közigazgatás cselekvése előre látható és kiszámítható legyen, a közigazgatási szervek a jogszabályoknak megfelelően jöjjenek létre és a jogszabályban meghatározott jogkörükben járjanak el, másfelől ha az első kritérium csorbát szenved, akkor a jogellenesség orvoslása érdekében érvényesüljön a közigazgatás feletti törvényességi kontroll. Hiszen „*a törvény szövedéke mindig fölfeslik valahol,*”<sup>7</sup> ezért nélkülözhetetlen azon korrekciós mechanizmusok kiépítése, amelyek a közigazgatás törvényességének garanciáiként is megjelennek, s egyúttal hozzájárulnak a közigazgatás működésének törvényi keretek közötti tartásához.

A közigazgatás törvényessége a jog uralmát jelenti a közigazgatás működése felett, közelebbről azt, hogy a közigazgatás megtartja (és másokkal megtartatja) a jogot, a jogszabályokat, ugyanakkor magába foglalja egyéb feltételek érvényesülését is.<sup>8</sup> Hazánkban a közigazgatás törvényességének követelményét néhány, az Alaptörvényben meghatározott rendelkezés is rögzíti, példának okáért azt, hogy „az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire nézve kötelezőek”, „a bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről, az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről”.<sup>9</sup> Az Alaptörvény meghatározza továbbá a jogszabályok hierarchikus viszonyából fakadó posztulátumokat is.

A jogállamiság és benne a közigazgatás törvényessége biztosításának fontos elemei a helyi önkormányzatok, valamint szerveik, működésük és döntéshozataluk feletti állami

---

<sup>4</sup> Torma András: Az európai uniós csatlakozás és a közigazgatás törvényessége közötti korrelációkról ld. Torma András: A közigazgatás törvényessége, EU-csatlakozás. In: Csefkó Ferenc (Szerk.): Szamel Lajos Tudományos Emlékkülés. A „Jövő Közigazgatásáért” Alapítvány, Pécs 2000. 243-244.o.

<sup>5</sup> Kaltenbach Jenő: Közigazgatási mérlegelés és közigazgatási bíráskodás. In: Emlékkönyv dr. Kemenes Béla egyetemi tanár 65. születésnapjára. Acta Juridica et Politica. Szeged 1993. 181.o.

<sup>6</sup> Ld. bővebben. Tamás András: A közigazgatási jog elmélete. Szent István Társulat. Budapest 2010. 244-264. o.

<sup>7</sup> József Attila: Eszmélet. 1934

<sup>8</sup> Rácz Attila: A közigazgatás törvényességének követelményei. In: Csefkó Ferenc (Szerk.): Szamel Lajos Tudományos Emlékkülés. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2000. 149. o.

<sup>9</sup> Magyarország Alaptörvénye R) cikk (2) bek., 25. cikk (2) bek. b)-c) pont

kontroll, amelyben kiemelt szerepe van a fővárosi és megyei kormányhivatalok (a továbbiakban: kormányhivatal) által lefolytatható felügyeleti eljárásnak.

Az európai értelemben vett jogállam demokratikus helyi közigazgatása a törvényeknek alárendelt szabad önkormányzás révén valósul meg.<sup>10</sup> Az önkormányzati törvény újrakodifikálása során elhangzott gondolatból kiindulva a kutatás és az értekezés elsődleges aspektusát a kormányhivatalok által a helyi önkormányzatok működése felett ellátott törvényességi felügyelet képezi.

Az Alaptörvény az önkormányzatok működése feletti átfogó törvényességi felügyeleti jogkört a Kormányhoz telepíti, amely e kötelezettségének a kormányhivatalok útján tesz eleget. A téma részletes tárgyalását a 2012. évben bekövetkezett jogalkotási lépések indokolják, amelyek keretében a jogalkotó a törvényességi felügyelet mint kontrollmechanizmus intézményesítése mellett döntött, ezzel – a korábbi ellenőrzéshez képest – eszközeiben és terjedelmében is erőteljesebb beavatkozást biztosítva az állam számára.

Megjegyzendő egyébként, hogy az ellenőrzéstől a felügyelet felé történő elmozdulás gondolata már lényegében az önkormányzati rendszer 1990. évi születése óta visszatérő „szereplője” a különböző szakmai konferenciáknak, illetve kedvelt témája a közigazgatás továbbfejlesztésével kapcsolatos tanulmányoknak is. Bár a rendszerváltozást követően az önkormányzati modell kiépítése gyors ütemben történt – figyelembe véve a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának előírásait is – mégis egyes elemei (így a törvényességi ellenőrzés rendszere is), nem vagy nem megfelelően kerültek kialakításra. Nem arról volt szó, hogy ne lenne elegendő szerv az önkormányzatok törvényes működésének kontrollálására, hanem arról, hogy e szerveknek a korrekciós hatalma elenyésző,<sup>11</sup> illetve az ellenőrzés során tett megállapításoknak esetenként nincs következménye. Továbbá problematikusnak tekinthető az is, hogy 1990-ben az önkormányzati törvény megalkotásakor *„egy túlságosan széles körű autonómiára épülő rendszer jött létre. Márpedig Magyarország nem 3200 önkormányzat laza konföderációja, az önkormányzatok is részei az államszervezetnek, nem élveznek területenkívüliséget, kötelező érvényűek rájuk nézve a jogszabályok, s el kell viselniük a törvényességi kontrollt végző szervek jelenlétét is.”*<sup>12</sup> A következményeknélküliségre és az „állam az államban”-állapot elkerülésére megoldást adhat a törvényességi ellenőrzést felváltó törvényességi felügyelet intézménye, utalva a kormányhivatal e területen

---

<sup>10</sup>T/4864. sz. törvényjavaslat a helyi önkormányzatokról. <http://www.parlament.hu/irom39/04864/04864.pdf> (2018. 03. 19.) 54. o.

<sup>11</sup> Ivancsics Imre – Fábrián Adrián: A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályok az Alaptörvényben. In: Drinóczi Tímea (Szerk.): Magyarország új alkotmányossága. PTE ÁJK, Pécs 2011. 97. o.

<sup>12</sup> Kilényi Géza: A közigazgatás törvényességének garancia-rendszere. In: Csefkó Ferenc (Szerk.): Szamel Lajos Tudományos Emlékkülés. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2000. 146. o.

megjelenő többletjogosítványaira, az államigazgatás és az önkormányzati szféra kapcsolatának újraértékelésére.

A kutatás személyes motivációja egyfelől abban jelölhető meg, hogy a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet témaköre gyakorlatilag végigkísérte eddigi pályafutásomat, hallgatóként szak-és OTDK dolgozat, majd oktatóként tantermi előadások és publikációk formájában. Másfelől a pécsi közjogi műhely szellemi hagyatéka, amely különösen kiemelkedő az önkormányzati közigazgatás területén, szintén ösztönzőleg hatott rám.

## 2. A kutatás célja, módszerei

Az értekezés kiindulópontja, hogy a közigazgatás joghoz kötöttségének elve a jogállamiság alapkövetelménye, jogállami minimum.

Az Alkotmánybíróság több ízben is megállapította [56/1991. (XI. 8.) AB határozat, 6/1999. (IV. 21.) AB határozat], hogy a jogállamiság elvéből levezethető egyik alapvető elvárás, hogy *„a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket”*.<sup>13</sup> Minthogy a közigazgatás hagyományosan két alrendszer - államigazgatás és önkormányzati igazgatás – ölel fel, azaz alkotmánybírósági határozatból következően is a jogállamiság formális követelményeinek egyik meghatározó eleme a közhatalom gyakorlásának jogszabályokhoz való kötöttsége nem csupán az államigazgatás, hanem az önkormányzatok vonatkozásában is esszenciális jelentőségű; főként, ha azon kelsen-i gondolatokat idézzük fel, miszerint *„az önkormányzat az állami közigazgatásnak csupán egyik sajátos alakja.”*<sup>14</sup>

Vitathatatlan tehát, hogy alapvető állampolgári, alkotmányos és a jogállamiságból fakadó érdekek fűződnek az önkormányzatok törvényes működéséhez. Ebből következően, végső soron a jogállamiság egészét is kedvezőtlenül befolyásolja, amennyiben a törvényességi kontroll eszközei nem megfelelően működnek. Tudniillik – mint arra *Magyary* is felhívja a figyelmet - nincs külön állami és külön önkormányzati közigazgatás, hanem egyetlen közigazgatás van, a magyar közigazgatás.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Juhász Zoltán: A közigazgatás joghoz kötöttségének elve és a törvényesség elve a közigazgatási hatósági eljárásban (a Ket. és az Ákr. rendszerében), Új Magyar Közigazgatás 2016/2. 38. o.

<sup>14</sup> Hans Kelsen: Az államelmélet alapvonalai. Fordította: Móor Gyula. Szeged 1927. 58.o.

<sup>15</sup> Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Budapest 1942. 118. o.

E logika mentén az értekezés két szerkezeti és tartalmi egységre bontható, amelyre talán a cím is utal, s ehhez igazodnak a kutatás megvalósítani kívánt céljai.

Értekezésem egyik része a kontrollt végző szervek tevékenységének, korrekciós mechanizmusainak részletes ismertetését, a törvényesség dogmatikai és jogbölcseleti megközelítését, valamint az irányítás, felügyelet, ellenőrzés hármasság fogalomrendszerének taglalását foglalja magába, folyamatosan utalva az önkormányzati közigazgatásra, e területről vett példákra. E metódus átvezet minket a dolgozat második, ám elsődleges kutatási aspektusát képező, a kormányhivatalok által a helyi önkormányzatok működése felett ellátott törvényességi felügyelet témakörére.

### **2.1 A közigazgatás törvényességének jogi biztosítékai**

A kifejezetten a közigazgatás törvényességével foglalkozó első rész célkitűzése egyrészt, hogy átfogó képet adjon mindazon kontrollmechanizmusokról, amelyek a törvényesség jogi biztosítékaként aposztrofálhatók. A közigazgatás törvényességének kontrolljára rendelt szervek körét belső és külső kontroll tekintetében bontom két részre, bár e két halmaz az eljárás vonatkozásában néhol közös részt képez. Az e körbe tartozó eszközök körében vizsgálom az Ákr.-ben rögzített hivatalból indítható döntés-felülvizsgálatok, a jogorvoslat, az Alkotmánybíróság szerepét, az Állami Számvevőszék jelenlétét, a közigazgatási bíróságokat, továbbá a legújabb e tárgykörben született munka *Varga Zs. András* írása nyomán az alternatív közigazgatási ellenőrzéshez sorolva az ombudsman és az ügyészség szerepét. Ezek a kontrollszervek vizsgálataikban már ötvözik a célszerűségi és jogi szempontokat, céljuk egyéni és általános sérelmek orvoslása, általában jól kiegészítik a hagyományos ellenőrzési rendszereket, és segítségükkel a közigazgatás politikai befolyása is csökkenthető.<sup>16</sup>

Másrészt jogelméleti megközelítéssel vázolom a materiális értelemben felfogott jogállam két olyan összetevőjét, közelebbről az államhatalmi ágak megosztásának és a törvények primátusának elvét, amelyekben a polgári forradalmakat előkészítő gondolkodók a közigazgatás korlátozásának legfontosabb eszközét látták. Az első két fejezetben ezért alapvetően *leíró módszert* alkalmazok.

Harmadrészt egy törvényességi felügyelettel foglalkozó munka során mindenképpen érintendő az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés fogalmainak elméleti szinten történő

---

<sup>16</sup> Fábrián Adrián: Közigazgatás-elmélet...12. o.

elválasztása, valamint szükséges e fogalmak egymáshoz való viszonyának tisztázása.<sup>17</sup> Következésképp az egyes nézetek ismertetésekor az *összehasonlító* mellett a *kritikai technikát* is igénybe veszem. E törekvés jelen esetben azért kap kiemelt hangsúlyt, mert a kutatás egyik célja annak bizonyítása, hogy a jelenleg hatályos felügyeleti rendszer elemei egyes esetekben könnyen meghaladhatják a felügyeleti kontroll határait, lehetőségeit, már-már az irányítás felé közelítve.

A helyi önkormányzatokkal összefüggő vizsgálódással kapcsolatban azért is kerül előtérbe egy ilyen *terminológiai jellegű alapozó fejezet*, mert ha a jogi szabályozás és az ehhez igazodó gyakorlat felügyeletnek tekint lényegileg az irányítás fogalomkörébe sorolható tevékenységeket, akkor ez – nyilvánvalóan egyéb tényezőkkel való együttthatás eredményeként- akár az önkormányzatiság kiüresítéséhez is vezethet. Márpedig - *Szamel Lajos* munkásságára utalva - nem lehet pusztán az a demokrácia fokmérője, hogy az alkotmány rögzíti az önkormányzatok „létét”, miközben a valóságban már régen nem a decentralizáció letéteményeseiként, hanem csupán a demokrácia függelékeként „vegetálnak.”

A jogalkotó az irányítási-felügyeleti jogosultságokat csak az államigazgatási szervek vonatkozásában határozta meg.<sup>18</sup> Ennek okán került az első részbe az irányítás – felügyelet - ellenőrzés triászát elemző fejezet. Ugyanakkor az önkormányzatok is a közigazgatás részei, minthogy ilyenek, a kormányzati irányítás rájuk is kiterjed, éppen ezért az irányítási, felügyeleti jogosultságok az önkormányzatok vonatkozásában is értelmezhetőek kell, legyenek.<sup>19</sup> Ennélfogva e dogmatikai szakasz már a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét helyezi fókuszpontjába - mintegy megalapozva ezzel a disszertáció másik nagy egységét.

## **2.2 A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet**

A disszertáció második blokkjában igyekeztem teljes egészében feltérképezni a kormányhivatalok helyi önkormányzatok irányában gyakorolt törvényességi felügyelet tartalmát, kiegészítve ezt a releváns eszközöknél a közigazgatáson kívüli, bírósági kontrollal is.

---

<sup>17</sup> Dolgozatomban alapvetően a jogtudományi megközelítésre koncentrálok, néhány a szervezés- és igazgatástudományi megjegyzést azonban teszek az egyes fogalmak kapcsán, ugyanis hangsúlyozandó, hogy a jogi és a szervezéstudományi fogalomrendszer nem fedi egymást.

<sup>18</sup> 2010. évi XLIII. tv. a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról 2.§-4.§, 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról 9.§-9/A.§

<sup>19</sup> Vö. Lőrincz Lajos (Szerk.): Közigazgatási jog. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft, Budapest 2007. 91. és 111. o.



A *történeti és összehasonlító* módszert hívtam segítségül annak érdekében, hogy bemutassam a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet által eddig bejárt – meglehetősen változatos és bonyolult - utat. A helyi önkormányzás jellegét, a helyi önkormányzat jogállását alapjaiban határozza meg a központi szervekkel fennálló viszony. A historikus jellegű visszatekintés során ebből adódóan az államot képviselő szerv kontroll-jogosítványait a központi jogalkotás eredményein (tanácstörvények, önkormányzati törvény, kormányrendeletek) keresztül boncolgattam. A helyi entitások önállóságát mindig befolyásolja, hogy a központi hatalom mennyi „mozgásteret” enged nekik, ez alapján tudnak részt venni a demokratikus államéletben. *Hans Kelsen* szerint „...az önkormányzatokért való harcot csupán mint a demokráciáért való harcot foghatjuk fel...” Ugyanis az önkormányzat fogalmában egyesül a decentralizáció elve és a demokrácia, az önrendelkezés eszméje.<sup>20</sup>

A történeti fejezetet követően a vizsgálódásomat nemzetközi szintéren folytattam, közelebbről az európai országok felügyeletére vonatkozó alkotmányos és – ahol lehetett - ágazati rendelkezések összegyűjtésével, majd szintetizálásával, illetve a francia önkormányzati rendszer részletes taglalásával. Ez utóbbira azért esett a választásom, mert a közvélekedés szerint a rendszerváltás utáni Magyarországon a prefektus megfelelője az 1990-től bevezetett köztársasági megbízott, jelenleg pedig kormány megbízotti intézmény. A két felügyeleti rendszer valóban mutat hasonlóságokat, mégis többségben az eltérések állnak.

Ha megnézzük a helyi önkormányzatok feletti kontroll nyugat-európai megoldásait, amelyek jellemzően a decentralizált helyi entitásoknak jóval nagyobb autonómiát biztosítanak, akkor azt kell látnunk, hogy ezzel pontosan ellentétes folyamat megy végbe Magyarországon. Hazánkban ugyanis inkább a centralizáció irányába történő törekvés tapasztalható a jogalkotó részéről, míg például Franciaországban az 1982-es decentralizációs törvény hatályba lépése gyakorlatilag megszüntette a prefektus felügyeleti jogát az önkormányzatok tekintetében, így aki – ha megvizsgáljuk az általa gyakorolt feladat-és hatásköröket - inkább ellenőrzési jogot gyakorol. Emellett a francia rendszert érintő kutatásomat nagyban megkönnyítette, hogy a Campus Mundi ösztöndíjkeretében egy hónapot Franciaországban, a Cergy-Pontoise Egyetemen töltöttem.

A *genetikus elemzés* részelemeként az Alaptörvény felügyeletre vonatkozó nómumait és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) parlamenti vitája során felmerülő javaslatokat rendszereztem.

---

<sup>20</sup> Hans Kelsen: i.m. 57.o., illetve Az értekezésben nem térek ki az önkormányzati autonómia-kérdések teljes skálájára, az állami beavatkozás határait a felügyeleti jogosítványok tartalmával összefüggésben analizálom.

Ugyanakkor nem áll szándékomban a korábbi ellenőrzési és a hatályos felügyeleti rendszer teljeskörű összehasonlítását elvégezni, amennyiben szükségesnek tartom, úgy az egyes felügyeleti eszközöknél utalok a korábbi önkormányzati törvényre.

Az értekezés végéhez közeledve a hatályos hazai szabályozás értékelő elemzését tűztem ki célul, amelyben fel kívánom hívni a figyelmet a felügyeletre vonatkozó jogi szabályozásban megfigyelhető hiányosságokra, jogalkalmazási problémákra.

Az Európai Unió Miniszteri bizottságának ajánlása elsősorban a közigazgatási hatóságok eljárásaira vonatkozik, mégis úgy vélem, hogy a „Jó közigazgatás” kódexében meghatározottak irányadók kell, legyenek a törvényességi felügyeleti eljárásban is, amelynek elsődleges funkciója az objektív jogvédelem, a törvényesség elvének megtartása, illetve megtartása, mely utóbbi a jogállam lényegi ismérve. Továbbá a Preambulum kifejti, hogy a jó közigazgatást nem csupán jogi eszközök befolyásolják, hanem az a szervezés és az irányítás minőségétől is függ, meg kell felelnie a teljesítmény és a hatékonyság követelményeinek. Ennek okán igyekszem az egyes felügyeleti eszközök jogi és társadalmi hatékonyságára is kitérni. Ezzel kapcsolatosan kell megemlíteni, hogy *Benjamin Cardozo* tett elsőként javaslatot a törvények hatékonyságának intézményes kontrolljára, ennek eredményekétől függően pedig azok módosítására.<sup>21</sup> *Visegrády Antal* szerint a jog hatékonyságát el kell határolni a jogérvényességtől és a jogérvényesüléstől, amelyek egyébként előfeltételei egymásnak. A felügyeleti eszközök gyakorlati hasznának áttekintésekor annak van jelentősége, hogy az érvényes jogszabályok rendelkezéseit ténylegesen követik-e az állampolgárok, illetve alkalmazzák-e a bírói közigazgatási szervek (jogérvényesülés), s milyen e folyamat eredménye és azon cél (mindenekelőtt a törvényesség megtartása) közötti viszony (hatékonyság), amelynek elérésére megalkották az adott jogszabályt<sup>22</sup>

Dolgozatomban szeretnék rávilágítani olyan pontokra is, amelyek módosítása, átgondolása hozzájárulhatna a jogi szabályozás finomításához, racionalizáltabb megvalósításához, s ezáltal a felügyeleti munka hatékonyabbá tételéhez. Emellett azon álláspontomat kívánom bizonyítani, miszerint a jelenlegi önkormányzati kontrollrendszer a „*az irányításon innen, a felügyeleten túl*” állapotban van a néhány esetben kissé túlzó és emiatt sokszor életidegen, gyenge gyakorlati hasznosságot mutató felügyeleti eszközök okán.

A kutatás során ugyanakkor némi szemléletváltáson mentem keresztül, a korábbi álláspontom revideálva, rá kellett jönnöm arra, hogy nem az egyes eszközök önmagukban

---

<sup>21</sup> Visegrády Antal: Jog-és állambölcsélet. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2003. 163. o.

<sup>22</sup> Uo. 184.o.

alkalmasak az önkormányzatok autonómiájába való beavatkozásra, hanem szabályozásuk egyes elemei mutatnak az irányítás felé. Nyilvánvaló, hogy az önkormányzatiság sine qua non-ját képező autonómia nem eredményezheti az önkormányzatok teljes függetlenségét, ugyanakkor tisztázandók az állami beavatkozás határai, illetve az ehhez szükséges jogi eszközök, közelebbről az, mennyiben és miként korlátozható az önkormányzati működés.

A dolgozat mindenekelőtt könyvtári forrásokra támaszkodik. A vonatkozó szakirodalom feldolgozása monográfiák, tanulmányok, szakcikk, kommentárok, bírósági joggyakorlat, és a tételes jog elemzését jelentette. Emellett a törvényességi felügyeleti eszközök górcső alá vételénél az Alaptörvényen, az Möt-v-n és a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012 (VI.26.) kormányrendeleten (a továbbiakban: Vhr.) mint principális jogszabályokon túl, primer források, így a kormányhivatalok többségének beszámolóit és az OSAP-statisztikák is segítségemre voltak, amelyeknek köszönhetően valós helyzetképet kaphattam az egyes eszközök gyakorlati hatékonyságáról.

### **3. Az értekezés tézisei**

A kitűzött kutatási célok alapján a következő kérdésekre keresem a választ az értekezésben.

- 1) *Vajon megfelelő mennyiségű-e a jogalkotó által a közigazgatás törvényességének megtartására rendelt szervek köre?*
- 2) *Hatékony és elégséges-e az objektív jogvédelem elsődlegességének biztosítása érdekében a törvényességi felügyelet eszköztára?*
- 3) *Valóban a francia prefektusi kontrollmodellhez hasonlít alapjaiban a magyar törvényességi felügyelet?*

### **IV. A kutatás eredményei és de lege ferenda javaslatok**

Kutatásaim alapján a közigazgatás törvényességének megtartására rendelt jogi instrumentumok körét szélesnek, az eszközök, az eljárások és a korrekciós mechanizmusok mennyiségét kielégítőnek találom. Mindazonáltal vannak olyan területek, ahol a törvényesség csorbát szenvedhet, mint a mérlegelési és méltányossági jogkör esetében.

A magyar közigazgatásnak nincs gazdája - állapította meg annak idején *Kilényi Géza*. Tette ezt arra hivatkozással, hogy a közigazgatás vonatkozásában a kormányzati szervek, így az Országgyűlés, illetve a Kormány többnyire a közigazgatás egy-egy szektorával szembesül,

adott esetben a földhivatalok tevékenységével, az adó-, és vámügyekkel, vagy éppen a katasztrófavédelem hatósági tevékenységével. A gazda hiánya oda vezet, hogy hiányzik a „felülnézeti látásmód”, amely átfogná az egész magyar közigazgatást, ezáltal nem meglepő, hogy a közigazgatás törvényességének garanciáival kapcsolatban sem nagyon lehet tetten érni a rendszerszemléletet.<sup>23</sup>

Ugyanakkor az elméleti vizsgálódás alapján a jelenlegi jogrendszerben egy átlátható, több helyen „fékekkel és irányjelzőkkel” kontrollált közigazgatás épült fel. Az ügyfelek, állampolgárok szempontból a közigazgatás törvényes mindaddig, amíg jogaik vagy jogos érdekeik sérelmét nem szenvednek. Ebben a pillanatban azonban a kontrollmechanizmusoknak szükségszerűen működésbe kell lépniük, a rendszernek képesnek kell lennie a törvénysértést kiküszöbölni.

A 20. század közepétől kezdődően a végrehajtó hatalom a korábbi hagyományosnak tekinthető hatáskörei (törvények végrehajtása, a jogrend és a jogbiztonság fenntartása) mellett, olyan új a közszolgáltatások nyújtásával összefüggő feladatokkal találja magát szemben, melyek hatékony elvégzéséhez nem rendelkezik megfelelő kapacitásokkal, így a magánszféra irányába fordul és egyfajta partnerség kiépítésére törekszik a közszolgáltatások nyújtása terén.<sup>24</sup> Ennek következményeként a magánjog és a közjog közötti határ egyre inkább elmosódik, a közigazgatási hatósági eljárásról a hangsúly a közszolgáltatások irányába terelődik. Egyet érve azzal, hogy e tendencia visszaszorítja a klasszikus jogorvoslat eljárásokat, a polgári bírói út pedig nem igazán alkalmas a végrehajtó hatalom hibáinak hatékony kiküszöbölésére, magam is úgy vélem, hogy vázolt jelenség szükségszerűen az ombudsmani típusú jogvédelem felértékelődéséhez vezet.<sup>25</sup> Az alapvető jogok biztosa tehát egyfelől olcsó, gyors és könnyen elérhető alternatívája a (polgári és közigazgatási) bírói útnak, másfelől említettek okán megfelelő eszköz a közszolgáltatók ellenőrzésére.<sup>26</sup>

A jogállam demokratikus helyi közigazgatása a törvényeknek alárendelt szabad önkormányzás révén valósul meg. A helyi önkormányzás a helyi közügyekben önszervező és decentralizált hatalomgyakorlást jelent. A helyi önkormányzás során a választópolgárok helyi közössége demokratikus formában és módon kifejezi, valamint saját helyi önkormányzati

---

<sup>23</sup> Kilényi Géza: A közigazgatás törvényességének garancia-rendszere, A közigazgatás törvényessége - Szamel Lajos Tudományos Emlékülés, A Jövő Közigazgatásért Alapítvány, Pécs 2000. 137. o.

<sup>24</sup> Donald F. Kettle: The Transformation of Governance: Public Administration for the Twenty-First Century. Johns Hopkins University Press. 2002. 117. o.

<sup>25</sup> Varga Zs. András: Ombudsman, ügyészség... 153.o.

<sup>26</sup> Somody Bernadette: Az országgyűlési biztosok... 81.o. Cservák Csaba az ezzel kapcsolatos nemzetközi gyakorlatra hívja fel a figyelmet. Ld. bővebben: Cservák Csaba: Az alapvető jogok biztosa nemzetközi összevetésben. Polgári Szemle 13. évf. 4-6. sz. 2017. 267.o.

szervezete révén megvalósítja a helyi közakaratot.<sup>27</sup> Az önkormányzati rendszer kialakításakor a demokratikus működés, az önkormányzati autonómia, illetve a kormányzati túlhatalmat megakadályozó garanciák beépítésén volt a hangsúly – a történelmi háttérrel megnézve ez természetesen tetszik – a kialakított struktúra már ekkor magában hordozott több olyan ellentmondást (pl. az elaprózott településszerkezet és a széles feladatrendszer közötti feszültség<sup>28</sup>), amely később érthető módon működési zavarokhoz vezetett.

Széles körű egyetértés volt abban, hogy a reform tehát elkerülhetetlen, amelyet a meglévő értékek megőrzésével és több új elem beillesztésével kell eszközölni, megőrizve a demokratikus jogállam alapelveinek a helyi hatalomgyakorlásban is érvényesülő szabályait.<sup>29</sup> Az Alaptörvény a helyi önkormányzatokat továbbra is a közigazgatás integráns részének tekinti<sup>30</sup>, ugyanakkor a helyhatóságok korábban túlságosan szabadnak ítélt mozgásterét szigorúbb keretek közé helyezi.<sup>31</sup>

A fokozottabb állami kontrollmechanizmus előtérbe helyezése a jogirodalomban vegyes fogadtatásra talált. Egyesek szerint az erősödő centrális kontroll nem jelenti a helyi önkormányzatok jogállásának gyengítését<sup>32</sup>, csupán a súlypont helyeződött át: az autonómia hangsúlyozásáról, az önkormányzatok alapvető funkcióinak kiemelésére. Míg mások a helyi önkormányzati autonómia súlyos csökkenését, az önkormányzatiság formálissá tételét látják, ami visszalépést jelent a (helyi) demokrácia korábbi szintjéhez.<sup>33</sup> A magam részéről úgy vélem, az a féltve őrzés, ahogyan a jogalkotó az Alaptörvény hatályba lépéséig viszonyult az önkormányzatokhoz nem vált a közigazgatás működésének javára. Hazánkban az „önállóság felfogás” többször csupán egyoldalúan az autonómiához való jogként jelent meg. Az a

---

<sup>27</sup> Verebélyi Imre: Az önkormányzati rendszer magyarázata. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1993. 17.o.

<sup>28</sup> Ld. erről pl. Csefkó Ferenc: A helyi önkormányzati rendszer. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs 1997. 98-104.o.

<sup>29</sup> T/4864. sz. törvényjavaslat a helyi önkormányzatokról. <http://www.parlament.hu/irom39/04864/04864.pdf> (2018. 03. 19.) 53-54. o.

<sup>30</sup> 55/2009. (V. 6.) AB határozat

<sup>31</sup> Ez a megyei önkormányzatok tekintetében talán túlságosan szigorúra sikerült. A megyék korábban is meglehetősen szerény jogalkotási hatáskörrel rendelkeztek, a fővárosi és megyei kormányhivatalok felállításával hatásköreik pedig egyre inkább szűkültek. Az állami hatáskifejtés erősödése az önkormányzati igazgatás területén a megyék vonatkozásában vált a legintenzívebbé (közszolgáltatások átszervezése, megyei listák eltörlése, vagyonuk, gazdasági társaságaik államra történő átszállása). A megyei önkormányzat jelenleg területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el. [Mötv. 21. § (1) bek.]

<sup>32</sup> Vö. Patyi András: „Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól” in Deli Gergely – Szoboszlai-Kiss Katalin (szerk.): Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére. Universitas – Győr Nonprofit Kft. 2013. 385. o.

<sup>33</sup> Balázs István: Az önkormányzatokra vonatkozó... 4. o., Tilk Péter: A helyi önkormányzatok az Alaptörvényben” Új Magyar Közigazgatás 2011/6–7. 21. o., Jakab András: Miért nem működik jól a magyar jogrend és hogyan javíthatjuk meg? MTA Law Working Papers. [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2018\\_01\\_Jakab.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2018_01_Jakab.pdf) (2018. 03. 26.) 14. o.

tényező azonban, hogy ebből fakadóan az önkormányzatoknak kötelezettségeik is lehetnek, nem volt kellőképpen hangsúlyozva. E megközelítésen a jogalkotó a szakirodalom oldaláról érkező vélemények nyomására is kétségtelenül változtatni szándékozott és változtatott. Alaptörvényi szintre emelte az önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának következményeire vonatkozó szabályozást és intézményesítette a törvényességi felügyeletet, ugyanis „fel kell(ett) adnia azt az illúziót, amely a helyi önkormányzatnak államon kívüli szerepet tulajdonított.”<sup>34</sup> Másképpen *Magyary Zoltánt* idézve: „Az önkormányzat nem szünteti meg a közigazgatás egységét, sőt egyöntetűségét sem. Csak az állami közigazgatásnak sajátos alakja.”<sup>35</sup>

Az Alaptörvény a kormányhivatal vezetőjének felügyeleti jogköréről az általánosabb keretjelleghű<sup>36</sup> szabályozási funkcióhoz képest részletesebben szól. Ez ugyancsak vegyes megítélésű a szakértők között. Magyarázható egyrésztől csupán azzal, hogy az új eszközök bevezetése alkotmányos alapokat kívánt<sup>37</sup>, másrésztől továbbgondolva, ez is az önkormányzatok etatista felfogását erősítő szándék leképeződése.<sup>38</sup> Egyébiránt a keretjelleghű szabályozás elfogadható, s magam is osztom e körben Ivancsics Imre nézeteit arról, hogy a Kormányknak kell meghatározni a felügyelet részletszabályait. Mindenképpen helytálló meghivatkozni *Csefkó Ferenc* és *Sükösd Ferenc* véleményét is, miszerint egy túlságos részletező alkotmányi szabályozás nem kereteket nyújt, hanem mozgásteret nem hagy, így pedig sérti az önkormányzati önállóságot.<sup>39</sup>

A törvényességi kontroll megváltozott fogalma mögött megváltozott tartalom húzódik tehát meg.<sup>40</sup> A kormányhivatal vezetőjének Alaptörvényen alapuló beavatkozási joga van az

---

<sup>34</sup> Verebélyi Imre: A tanácsi önkormányzat. Budapest 1987. 175. o.

<sup>35</sup> Magyary Zoltán: Magyar... 1942 113. o.

<sup>36</sup> Néhány európai ország alkotmánya igen részletező az önkormányzatok tekintetében, példának okáért: Ausztria, Hollandia, Spanyolország. Ld. erről bővebben. Csefkó Ferenc-Sükösd Ferenc: Az önkormányzatok alkotmányi szabályozásáról. In. Ádám Antal-Kiss László (Szerk.): Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban. Budapest 1991. 69-82. o.

<sup>37</sup> Balázs István: Gondolatok a helyi önkormányzatokról szóló T/4864. sz. törvényjavaslatról. Jogi iránytű 2011/4. 3. o., Szabó Lajos: Az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének... 469-473. o.

<sup>38</sup> Ugyanerre a következtetésre jut Pálné Kovács Ilona is: Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010-2013. MTA Law Working Papers

[https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_02\\_Palme\\_Kovacs\\_Ilona.pdf](https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_02_Palme_Kovacs_Ilona.pdf) (2018.03. 18.) 6. o.

<sup>39</sup> Csefkó Ferenc-Sükösd Ferenc: Az önkormányzatok alkotmányi... 73. o. Az önkormányzatok alkotmányban történő szabályozásának részletességével kapcsolatosan éles ellentét van Bragyova András és Fürcht Pál felfogása között. Előbbi álláspontja szerint, hiba lenne az önkormányzatokról túl sokat és túl részletesen szólni az Alkotmányban, és csupán azoknak az alapvető elveknek a kimondására kellene szorítkoznia, amelyek függetlenek attól, hogy éppen milyen önkormányzati igazgatási rendszer kíván bevezetni a törvényhozó. Míg utóbbi szerint e tétel elfogadása a jogállam tartópillérét szolgáltatná ki a mindenkori kormányknak. Ld. Bragyova András: Egy új alkotmány koncepciója. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1995. és Fürcht Pál: Az új Alkotmány önkormányzati normáihoz. Magyar Közigazgatás 1995/1 6. sz. 330. o.

<sup>40</sup> Balogh Zsolt: Önkormányzati jogvédelem. Fundamentum 2012/1. 16. o., Sente Zoltán: Sarkalatos átalakulások. MTA Law Working Papers. [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_29\\_Sente.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_29_Sente.pdf)

önkormányzat mulasztásának orvoslása érdekében. E beavatkozási lehetőség - még az önkormányzatok feletti kontroll erősítésének szándékában és bírói garanciával körbebástyázva<sup>41</sup> is - távolabb áll a helyi önkormányzatok által megvalósított törvénysértések megelőzését szolgáló korszerű felügyeleti módszerektől (pl. konzultáció, felhívás). Az állami felügyeletnek ugyanis elsődleges célja – hívja fel a figyelmet *Ivancsics Imre és Fábrián Adrián* - a törvényes önkormányzati működés biztosítása. Az állami szerveknek elő kell segíteniük az önkormányzatok feladatainak az ellátását, miközben arra törekszenek, hogy érvényre juttassák a közigazgatás törvényességének alkotmányos alapelvét is. E megközelítésben pedig a *Tamás András* által kifejtett bizalmi viszony, amelynek alapvetően kellene jellemezni a központi és önkormányzati szervek közötti kapcsolatot, még inkább felértékelődik. A jogalkotó az Alaptörvény megalkotásakor a törvényességi ellenőrzés-felügyelet dilemmájával kapcsolatosan úgy foglalt tehát állást, hogy a törvénysértés haladéktalan orvoslásához fűződő érdek megelőzi az önkormányzati autonómia védelméhez fűződő érdeket.

Ami az európai önkormányzati rendszereket illeti, azok nagyjából-egészében tükrözik a Charta törvényességi felügyeletre vonatkozó rendelkezéseit, amelyek nagyban hozzájárultak az ellenőrzési-felügyeleti rendszerek egységesebbé válásához.<sup>42</sup>

Az európai államokban a helyi önkormányzatok aktusai és működése feletti állami kontroll az európai országok többségében elsősorban törvényességi szempontú vizsgálatot jelent, differencia csak annak intenzitásában mutatkozik az ellenőrző/felügyelő hatóságok eltérő hatáskörei miatt. Bár a célszerűségi szempontú felülvizsgálat Európában erőteljesen visszaszorult, Belgiumban, Németországban, Ausztriában, Lengyelországban és Szlovéniában mégis jelen van az aktusok meghatározott körére tekintettel.

Az is elmondható, hogy néhány kivételtől eltekintve a törvényességi ellenőrzés mindig utólagos kontrollt jelent, azaz a vizsgált aktus hatályba lépése és végrehajtása nem függ a kontrolláló szerv törvényességi szempontú döntésének a meghozatalától. A helyi önkormányzat döntései az ellenőrző szervekhez való megküldéssel, a helyben szokásos módon történő kihirdetéssel egyúttal végrehajthatóvá is válnak.

Jellemzően az 1990-es évektől kezdődően lejátszódó reformfolyamatoknak köszönhetően a vizsgált európai államokban a közigazgatási gyámkodás-tutelle intézményét szinte mindenhol felváltotta egy lazább kontrollrendszer, hol csupán ellenőrzési, hol

---

(2018. 03. 18.) 7. o.

<sup>41</sup> Balogh Zsolt: uo. 17. o.

<sup>42</sup> Vö. Árvai Zsuzsanna: A törvényességi ellenőrzés és felügyelet egyes elméleti kérdései. In: Madai Sándor (Szerk.): *Generatio Regenerationis*. ünnepi tanulmányok a debreceni jogi kar újraalapításának 15. évfordulójára. 10.o.

felügyeleti eszközökkel tűzdelten. Ha górcső alá vesszük ezen államokat, akkor azt mondhatjuk, hogy a helyi önkormányzatok felett kontrollt gyakorló szervek hatáskörei viszonylag széles skálán mozognak: az inkább kezdeményező jellegű, saját hatáskörben viszonylag kevés intézkedést engedő a jogosítványoktól kezdve (Olaszország, Franciaország), az aktuspótláson keresztül (Spanyolország, Ausztria, Hollandia, Belgium, Németország, Anglia, Magyarország) a vitatott aktus bíróság általi (Spanyolország, Németország, Svédország, Lengyelország, Szlovákia, Szlovénia, Anglia, Észtország, Magyarország) vagy saját hatáskörben történő megsemmisítéséig (Belgium, Luxemburg, Ausztria, Dánia). Ez utóbbi magán viseli a korábbi gyámkodó jellegű állami felügyelet jellemzőit.

Közös elem még a különböző kontrollrendszerekben, hogy mindenhol adott a jogsértő döntés harmadik személyek általi megtámadásának lehetősége is. A Charta Preambuluma is kimondja, hogy az állampolgárok közügyekben való részvételének joga egyike az Európa Tanács valamennyi tagállama által elfogadott demokratikus elveknek. Ebből következően az állampolgároknak joguk van közigazgatási kontrolleljáráásokat kezdeményezni. E körben el kell különíteni egymástól azt a jogkört, hogy az egyének kezdeményezhetik a felügyeletet gyakorló szervek eljárását, illetve, hogy közvetlenül bírósághoz fordulhatnak a helyi önkormányzat őket érintő jogsértőnek vélelmezett aktusaival szemben. Ez utóbbi lehetőség mindenhol adott, hiszen a bírósághoz fordulás joga az alapjogok részét képezi, és jogállami követelményként jelenik meg. A skandináv országokban csak az állampolgárok fordulhatnak bírósághoz, míg a felügyeletet gyakorló szervnek csupán a jogellenesség kimondására van hatásköre. Más államok (Bulgária, Franciaország, Németország) egy vegyes megoldást dolgoztak ki, amelyben az állampolgárok mindkét szervhez fordulhatnak.<sup>43</sup>

## 10.1. A törvényességi felügyeleti rendszerrel kapcsolatos megállapítások és javaslatok

1. Annak érdekében, hogy a jövőben ne kerüljön sor újra olyan jogsértő helyzet előállítására, amikor nincs törvényességi felügyeletet gyakorló szerv, megfontolandó lenne **a Kormányhivatal mint a felügyeletet gyakorló szerv kiemelése az Alaptörvényből**. Ott szerepelhetne csupán annyi: a Kormány területi államigazgatási szerve, nevesítés nélkül. A konkretizációt elvégezhetné az Möt. mint sarkalatos törvény azzal, hogy e rendelkezés módosítása egyszerű többséget igényeljen csak,

---

<sup>43</sup> Juan Alfonso Santamaría Pastor: Le contrôle et l'audit de l'action des collectivités locales. 44.o. és Hoffmann István: A helyi önkormányzati normakontroll alakulása a tervezetek nyomán. Közjogi Szemle 2016/12. 27.o.



amelyre az Alaptörvény 17. cikk (4) bekezdése alapján lehetőség is lenne. Itt utalok a Kp. 148.§ (1) bekezdésére, amely csupán mint „törvényességi felügyeletet ellátó szerv” utal a kormányhivatalra, annak nevesítése nélkül.

## 2. Aktuspótlás

Az önkormányzat legfontosabb közhatalmi tevékenysége a rendeletalkotás, az önkormányzati autonómia a rendeletalkotás útján teljesezhet ki. Meglátásom szerint éppen emiatt a rendeletpótlás legnagyobb előnye, hogy lehetőséget biztosít a helyi önkormányzat passzív magatartása esetén is a törvénysértés orvoslására, méghozzá oly módon, hogy a törvényességi kontroll – bírói támogatással ugyan, de – a közigazgatás szervezetén belül marad. Ez pedig igazolja és megerősíti azon korábbi, a közigazgatás egésze törvényességének biztosításával kapcsolatban vázolt felvetésem, miszerint a belső kontrolleszközöknek kell prioritás adni a külső eszközökkel szemben.

Ne feledkezzünk meg arról sem, hogy az Möt. törvényességi felügyeleti bírság kiszabását engedi, ha bíróság megállapítja, hogy a helyi önkormányzat jogalkotási, határozathozatali... kötelezettségének nem tett eleget és a bíróság által tűzött határidő eredménytelenül eltelt. Többen ezt is elegendőnek tartanák, ám a pénzügyi szankcióval történő fenyegetés, vagy akár annak kiszabása önmagában nem szünteti meg a kötelező jogalkotás elmulasztásával létrejött jogellenes helyzetet. A bírságolás –jelen esetben - mint a mulasztást szankcionálandó kiegészítő felügyeleti eszköz azonban megfelelő visszatartó erő lehet az önkormányzatok számára a jövőbeli jogsértések elkövetésétől való tartózkodásra.

A törvényességi ellenőrzéssel kapcsolatban pontosan a kontrolleszközök hiánya volt a legtöbbet hangoztatott kritikai érv, mivel a törvényességi jelzés és a képviselő-testület feloszlásának a kezdeményezése között szinte nem maradt cselekvési lehetőség, a mulasztásban megnyilvánuló jogsértések orvoslására pedig gyakorlatilag eszköztelen maradt a hivatal.<sup>44</sup> Nagy Marianna is felhívja a figyelmet arra, hogy a mulasztások kiküszöbölése érdekében korábban is nagy szükség lett volna e kontrolleszközre.<sup>45</sup>

Az aktuspótlással kapcsolatos statisztika kétféle perspektívában is olvasható. Az egyik azt mutatja, hogy egy kevésbé hatékony, nemigen alkalmazott felügyeleti eszközről van szó, míg a másik pontosan a megelőző eljárások, a Kúria mulasztást megállapító határozatainak eredményességét támasztja alá. Az a tény, hogy az

---

<sup>44</sup> Árva Zsuzsanna: A törvényességi ellenőrzés és felügyelet egyes elméleti kérdései... 19.o.

<sup>45</sup> Vö. Nagy Marianna: A helyi-területi...uo.

Önkormányzati Tanács a vizsgált időszakban csupán három esetben hozott rendeletpótlási határozatot a felügyeleti eszköz ultima ratio jellegét erősíti.

Visszatérve az Alkotmánybíróságnak a szabályozási autonómiával összefüggő megállapításaira, annak pozitív határa abban nyilvánul meg, hogy *az Alkotmány az önkormányzatokat elsősorban a Kormánnyal és a központi közigazgatás központi szerveivel szemben részesíti védelemben. Így nincs arra mód, hogy a Kormány beavatkozzon az önkormányzatokat megillető igazgatási és szabályozási autonómia gyakorlásába*<sup>46</sup> Ez alapján minősítette a testület alkotmányellenesnek a jogalkotásról szóló törvény (1987. évi XI. tv.) azon rendelkezését, miszerint *Kormányrendelet is részlet szabályozást állapíthat meg az önkormányzatok számára.*” Ebből következően a bírói garancia alapvető jelentőségű, mert, ha rendeletalkotásra nem adhat felhatalmazást az önkormányzatoknak a Kormány, akkor hogyan kötelezhetné őket rendeletalkotásra. Úgy vélem, a rendeletpótlás intézménye mint megfelelő bírói garanciákkal és a rendelet jogforrási hierarchiában elfoglalt helyének tisztázásával nem tekinthető kivételes hatáskörrelvonásnak<sup>47</sup> és mindaddig, amíg konkrét utasítást nem tartalmaz, az irányítás felé történő elmozdulásnak sem.

Nem osztom tehát azt az álláspontot, amely az aktuspótlást az önkormányzati autonómiába történő szükségtelen beavatkozásnak tekinti.<sup>48</sup> Beavatkozás ugyan, de megelőzi két bírósági eljárás is, amelyre az önkormányzat reagálhat, elkerülve ezzel a pótlás elrendelését.<sup>49</sup> Ismételten hangsúlyozni szükséges, hogy az önkormányzati autonómia nem terjed(het) ki a jogszabályokkal ellentétes magatartásra és mindenképpen szétfeszíti a törvényi keretek közötti mozgásteret, ha az önkormányzat nem tesz eleget a törvényen alapuló jogalkotási (határozathozatali és feladat-ellátási) kötelezettségének, amely a törvényesség és a jogbiztonság, végső soron pedig a jogállamiság elvének sérelmét okozza.

### **3. A törvényességi felhívás eredménytelenségét követő mérlegelési jogkör**

A törvényességi felhívás eredménytelensége esetén a felügyeletet gyakorló szerv mérlegelhet, abban a tekintetben, hogy bírósághoz (Kúria, Alkotmánybíróság) fordul-e vagy sem. Bár a Vhr. kimondja, hogy a kormányhivatal a törvényességi felügyeleti

---

<sup>46</sup> 77/1995. (XII. 21.) AB határozat és 1/2001. (I. 17.) AB

<sup>47</sup> Balázs István ettől eltérő álláspontot fogalmaz meg, bár hangsúlyozza, hogy a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája megengedően fogalmaz a törvényi kivétel tekintetében, tehát ezt nem szegi meg a magyar szabályozás. Ld. Balázs István: Az önkormányzatokra vonatkozó... 10.o.

<sup>48</sup> Varga Ádám: i.m. 35.o.

<sup>49</sup> Balogh Zsolt: Önkormányzati jogvédelem... 18.o.

eszközök alkalmazását addig folytatja, ameddig a jogszabálysértés nem kerül megszüntetésre, mégis a törvényességi felhívások és a bírósági indítványok arányából arra is következtethetünk, hogy nem minden jogsértő döntés kerül bírósági szakba, így megfontolandó lenne, ha a bírósághoz fordulás kötelezettségét eklatáns módon kifejezésre juttatná a szabályozás.

#### **4. Irányítás, felügyelet, ellenőrzés**

Az irányítás és a felügyelet viszonyának meghatározása nemcsak a magyar, hanem a nemzetközi jogtudományban is gyakran ad táptalajt a különböző elméleti vitáknak. Az irányítás és felügyelet jogi eszközeit felsorolja ugyan a Státusztv., de a 2006. évi LVII. törvényhez hasonlóan nem sikerül feloldania a fogalmak tartalmi hiányosságait, hiszen e rendelkezés csak az államigazgatási szervekre és nem a közigazgatás egészére irányul. Márpedig az önkormányzatok is a közigazgatás részei, minthogy ilyenek, a kormányzati irányítás rájuk is kiterjed, éppen ezért az irányítási-felügyeleti jogosultságok az önkormányzatok vonatkozásában is értelmezhetőek kell, legyenek.<sup>50</sup> Így elképzelhetőnek tartanom egy, az önkormányzati rendszerre vonatkozó fogalomrendszer kidolgozását.

Az Alkotmánybíróság több határozatában is rámutatott: azzal, hogy az Alkotmány (Alaptörvény) szabályozza a helyi önkormányzatok jogállását, az önkormányzati autonómiát alkotmányos védelemben részesíti, a helyi önkormányzatokat kiemelte az államigazgatás hierarchikus szervezetrendszeréből, elválasztotta azokat az államigazgatás szervezetétől, kizárja, hogy a Kormány az államigazgatási rendszer irányításában megillető hatásköreit az önkormányzatok irányába gyakorolja.<sup>51</sup>

Az az kijelentés, miszerint az önkormányzat – állam kapcsolatában a törvényességi kontroll kapcsán az elnevezés nem, csupán a tartalom a lényeges így ebben a formában nem igaz. Némi tartalmi korrekciót követően azonban elfogadható: a törvényességi kontroll kapcsán az elnevezés és a tartalom közötti egybeesés a lényeges. A felügyelet az ellenőrzéshez képest erősebb mértékű befolyást, több jogi eszközt és bizonyos mértékben hatáskörváltozást is jelent. Így tehát hiába munkálta ki a közigazgatás-tudomány és a közigazgatási jogtudomány az egész közigazgatási

---

<sup>50</sup> Vö. Lőrincz Lajos (Szerk.): Közigazgatási jog. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2007. 91. és 111. o.

<sup>51</sup> 55/1994. (XI. 10.) AB határozat, 77/1995. (XII. 21.) AB határozat

rendszerre érvényes alapvető rendezőelveket a felügyelet tartalma tekintetében, ha a jogi szabályozásban a fogalom és jelentéstartalma között diszkrépancia feszül.

A jogalkotónak következetesnek kellene lennie a terminus technicusok használatakor az egységes, mindenki számára adekvát reguláció kialakítása érdekében. Hangsúlyozandó, hogy – sajnálatos módon - az Alaptörvény indokolása is szinonimaként kezeli az ellenőrzés és felügyelet fogalmakat, amikor kimondja, hogy „... a fővárosi, megyei kormányhivatalok a hagyományos törvényességi felügyelet mellett, az önkormányzati rendeletek törvényességét is ellenőrzik.” Főként arra tekintettel problémás ez, hogy az Alaptörvény egy nemzetközi összevetésben is új megoldást nevesít: a kormányhivatal vezetőjének aktuspótlási jogát. Márpedig az ellenőrzési jogosítványok nem teszik lehetővé a monitoringozó szerv ilyen irányú beavatkozását az ellenőrzött viszonyaiba.

Nem véletlenül használtuk korábban a „főszabály” kifejezést az Mötv. törvényességi felügyeleti rendszerével kapcsolatosan, ugyanis álláspontom szerint a jogalkotó által meghatározott törvényességi felügyeleti eszközök néhány esetben megközelítik az államigazgatási hierarchiában érvényesülő irányítás tartalmát. Bár igaz, hogy a rendszerváltozást követően az önkormányzati modell kiépítése gyors ütemben történt – figyelembe véve a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának előírásait is – mégis egyes elemei (így a törvényességi ellenőrzés rendszere is), nem vagy nem megfelelően kerültek kialakításra.

*Kiss László* az Ötv. által meghonosított törvényességi ellenőrzés eszközeit vizsgálva írta, hogy az túllép a hagyományos ellenőrzés keretein és afféle „szemérmes felügyeletként” funkcionál.<sup>52</sup> Ez a megállapítás *mutatis mutandis* az Mötv. kontrollrendszerét áttekintve is igaz lehet, illetve analógiaként alkalmazható. Annak ellenére, hogy a Kormány és az önkormányzatok között nincs alá-fölérendeltségi viszony<sup>53</sup>, a jogalkotó mintha szigorúbban szabályozná ezt a fajta felügyeleti viszonyt. A szabályozás a közigazgatási szervezeti működés nagy hármasa (irányít, felügyel és ellenőriz) körül forgott az Ötv. idejében, s forog ma is. Ezen belül is a körül, hogy ki irányít és irányít-e egyáltalán valaki a helyi önkormányzatok esetében? Az Alkotmányos szabályozás erőssége (erősítése) nemcsak azt jelenti, hogy az Országgyűlés irányítja őket törvénnyel és határozatokkal, hanem sokszor azt is, hogy

---

<sup>52</sup> Kiss László: Az irányítás és a felügyelet időszerű kérdései a közigazgatásban. In. Fogarasi József (Szerk.): Az irányítás és a felügyelet közigazgatási dilemmái. Unió Kiadó, Budapest, 1994. 64. o.

<sup>53</sup> Megjegyzem, hogy a jogirodalmi álláspontok közelednek abban a tekintetben, hogy a törvényességi felügyelet alapvetően a hierarchián kívüli felügyelet jellemzője.

még az Országgyűlés sem irányíthatja őket, ő is legfeljebb a felügyelet rendszerének a része — legalábbis az önkormányzat normál működése esetében.<sup>54</sup>

Ha a helyi önkormányzat törvényes működésének biztosítása érdekében törvényességi kérdések megtárgyalása indokolt, akkor a kormányhivatal kezdeményezi a polgármesternél a képviselő-testület összehívását. Amennyiben e kezdeményezésnek a polgármester a megadott határidőn belül nem tesz eleget, úgy a képviselő-testület, illetve a társulási tanács ülését a kormányhivatal hívja össze. Az ülés összehívása során a kormányhivatal eltérhet a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában meghatározott szabályoktól. Vajon az a lehetőség, hogy a kormányhivatal eltérhet az érintett önkormányzat SzMSz-ében foglaltaktól – immanens módon – nem hordozza-e magában az eshetőséget is, hogy az eltérés következtében akár teljesen meg is változhatnak a szabályzatnak az ülés menetére vonatkozó rendelkezései? Ennek következtében pedig a kormányhivatal már-már meghatározó mértékű befolyást gyakorolhat a felügyelt önkormányzatra.

De említhető akár a határozathozatali kötelezettség mulasztásának pótlása, ahol kettős szankciót alkalmazhat a kormányhivatal, mivel bírságot is kiszabhat és egyúttal a közigazgatási és munkaügyi bíróság döntését követően határozatot is hoz(hat) az önkormányzat helyett. Márpedig ez a jogkör ahogyan *Kaltenbach Jenő* írja: „...míg az irányítás egy abszolút mindenre kiterjedő függőséget jelent, ...addig a felügyelet csak a függőség fő pontjait meghatározó viszony és ... a felügyelt szerv belső szféráját, annak önálló mozgásterét nem érinti.”<sup>55</sup> Tehát nem funkcionál-e bizonyos aspektusok tekintetében a jelenlegi felügyeleti rendszer amolyan „szemérmes irányításként”?

Az önkormányzatok, szervezeti, gazdasági, feladat-és hatásköri autonómiájuk ellenére is részei az államszervezetnek, nem élveznek területenkívüliséget, kötelező érvényűek rájuk nézve a jogszabályok, s el kell viselniük a törvényességi kontrollt végző szervek jelenlétét is.<sup>56</sup> E nagyfokú önállóság keretek közé szorítására valóban megoldást adhat a törvényességi ellenőrzést felváltó törvényességi felügyelet intézménye, utalva a kormányhivatal e területen megjelenő többletjogosítványaira, akkor, ha nem jár hatáskörelvonással és a decentralizáció letéteményeseiként

---

<sup>54</sup> Patyi András: Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól. In. Deli Gergely-Szoboszlai-Kiss Katalin (Szerk.): Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére. Universitas-Nonprofit Kft. Győr 2013. 382. o.

<sup>55</sup> Ficzer Lajos (Szerk.): Magyar Közigazgatási Jog... 234. o.

<sup>56</sup> Kilényi Géza: A közigazgatás törvényességének garancia-rendszere... 146. o.

apoztrofálható önkormányzatok autonómiájába való nagyfokú beavatkozással. Egyszóval mindaddig, amíg az egyes felügyeleti eszközök alkalmazása nem tartalmaz konkrét utasítást az önkormányzat belső viszonyaira vonatkozóan.

Ha elemezzük a helyi önkormányzatok feletti kontroll nyugat-európai megoldásait, amelyek jellemzően a decentralizált helyi entitásoknak jóval nagyobb autonómiát biztosítanak, akkor azt kell látnunk, hogy ezzel pontosan ellentétes folyamat megy végbe Magyarországon. Hazánkban ugyanis inkább a centralizáció irányába történő törekvés tapasztalható a jogalkotó részéről, míg például Franciaországban az 1982-es decentralizációs törvény hatályba lépése gyakorlatilag megszüntette a prefektus felügyeleti jogát az önkormányzatok tekintetében, így aki – ha megvizsgáljuk az általa gyakorolt feladat-és hatásköröket - inkább ellenőrzési jogot gyakorol.

Az e pontban kifejtettek összegzéseként ismételten *Szamel Lajost* idézem: „a felügyelet organikus része az irányításnak, s az irányító tevékenységbe akkor is beletartozik, ha valamely jogszabály külön említést nem tesz róla.” Ugyanakkor – és itt jutunk el ahhoz az alaptézishez, amelynek a jogalkotó talán kevesebb figyelmet szentelt a törvényességi felügyelet eszközeinek újraszabályozása során - ez a reláció fordítva nem áll: ha egy szerv felügyeleti jogkört kap, az az irányítási jogosítványokat nem öleli fel, mert a rész az egészet nem helyettesíti.<sup>57</sup>

## **5. Az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület felosztatásának kezdeményezése**

E felügyeleti eszköz vonatkozásában három problematikát is érzékelek.

Egyrészt – csakúgy, mint az alaptörvény-ellenesnek vélt rendelet esetén- a miniszternek és a Kormánynak adott mérlegelési jogkört nem tartom összeegyeztethetőnek a hatalommegosztás és az alkotmányosság elvével, mivel abban a kérdésben, hogy alaptörvény-ellenesen működik-e egy képviselő-testület nem prejudikálhat államigazgatási szerv. Meglátásom szerint tehát az előzetes véleményezésnek csak formai kérdésekre kellene kiterjedni, továbbá az Alkotmánybíróság véleményező határozatának kötelező jelleggel kellene bírnia.

Másrészt a felosztatási hatáskört az Országgyűlés helyett a Közigazgatási Felsőbírósághoz kellene telepíteni, olyképpen, hogy a kormányhivatal vezetőjének

---

<sup>57</sup> Berényi - Martonyi - Szamel: i. m. 498. o.

javaslatára az AB kötelező érvényű állásfoglalásának (és nem véleményének) beszerzését követően a bíróság döntsön a felosztatásról. Az önkormányzati jogvédelem szempontjából ebben látom a garanciát a fellebbezési jog okán, továbbá véleményem szerint a felosztatást nem lehet politikai kérdésként kezelni.

Harmadrészt a törvényességi felügyelet nem csupán a képviselő-testület, hanem a társulási tanács működésére is kiterjed. Hiányolom viszont a szabályozás következetességét abban a tekintetben, hogy nem biztosít olyan jogkört a kormányhivatal vezetője számára, amit az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület esetén megtesz. Éppen ezért szükségesnek tartom a kormányhivatal vezetőjének megadni azt a jogot, hogy vagy maga kezdeményezze a tanácsnál a tagok általi megszüntetést vagy a bíróságnál kezdeményezhesse a megszűnés kimondását, amennyiben a társulás ténylegesen nem működik.

## **6. Önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangja felülvizsgálatának kezdeményezése**

A jogalkotó által intézményesített kétlépcsős eljárási rend (miniszter, Kormány) akadályozza e felügyeleti eszköz érvényesülését, ugyanis az anélkül lezárulhat, hogy a hogy a jogszabály alkotmánynak való megfeleléséről az erre hatáskörrel bíró szerv döntött volna.

Ennek elkerülése érdekében indokoltnak tartom az AB-nál utólagos normakontrollt kezdeményezők körének bővítését a kormányhivatal vezetőjével, így nélkülözhető e hosszadalmas és a törvényesség biztosítása szempontjából kockázatos folyamat.

## **7. A közmeghallgatás intézményének elmaradása**

A képviselő-testület ülésének összehívása kapcsán utalok egy súlyos jogszabályi hiátusra, nevezetesen a közmeghallgatás elmaradásának orvoslására, mivel ez a helyi közügyekben való tényleges részvétel egyik közvetlen formája, mitől itt a felszólalás is alanyi jog.

Tehát e jogintézmény közvetlen csatornát biztosít a helyi közösség számára a helyi hatalomgyakorlás befolyásolására, a feladat-és hatáskörök meghatározására. Meglátásom szerint, ha a képviselő-testület nem tart a törvényi előírásoknak megfelelően évente legalább egy alkalommal közmeghallgatást, úgy nemcsak az objektív, hanem a szubjektív jogvédelem is sérül, miként a helyi választópolgárok nem

tudják gyakorolni a helyi közügyek intézéséhez fűződő jogaikat. Továbbá e konzultációs mechanizmus, amennyiben céljának megfelelően működik, nagyban hozzájárulhat a helyi önkormányzat és a települési lakosság közötti sorsközösség és bizalom erősítéséhez.

A jogalkotó ennek ellenére adós maradt egy olyan felügyeleti eszközzel, amely szavatolná eme alapvető jogintézmény elmaradásának szankcionálását. Indokolt lenne megadni a kormányhivatal számára – a testületi ülés mintájára – az összehívás jogát, hiszen a törvényességi felügyelet kiterjed a működés jogszerűségének ellenőrzésére is.

## 8. A jogsértő önkormányzati rendelet végrehajtásának felfüggesztése

A szakirodalomban fellelhető vélemények<sup>58</sup> többsége már a törvényességi ellenőrzés kapcsán is komoly hiányosságként róta fel azt, hogy a jogsértőnek vélt önkormányzati rendelet végrehajtása felfüggesztésének jogával nem bír a kormányhivatal vezetője. Ezt ugyan a bíróságtól lehet kérni, de véleményem szerint **nem elég hatékony annak az eszközrendszernek, hogy a gyorsan teljedésbe menő, de súlyosan törvénytörő határozatok ellen hatékonyan fellépjen a felügyelet.** Ennek eszköze a közvetlen felfüggesztés lehetőségének megteremtése lehetett volna, de nem került be a törvénybe.

## 9. Feladat-ellátási kötelezettség elmulasztása

El tudnék képzelni esetleg egy olyan megoldást, ha az érintett a felhívásra nem reagál és a bírságolás sem tölti be a funkcióját, még a bírósághoz fordulás előtt, a kormányhivatal megkereshetne másik azonos feltételeket biztosítani tudó önkormányzatot. Így még az önkormányzati rendszerben meg lehet oldani a feladatellátást. Sőt akár a kötelező társulás elve is megoldást jelenthetne e téren. Azaz, amennyiben egy önkormányzat valamely hatáskört nem képes vagy nem akar gyakorolni, úgy a társulás kötelezővé tételével elkerülhetővé válik, hogy az érintett polgár közszolgáltatásokhoz való joga sérüljön.<sup>59</sup>

Álláspontom szerint az Möt. előírhatná erre az esetre is a közszolgáltatás társulásban történő biztosításának kötelezettségét, amelynek elmaradása esetére a kormányhivatal felügyeleti jogkörben intézkedhetne a társulás létrehozásáról.

---

<sup>58</sup> Ld. jelen értekezés VII. fejezetét.

<sup>59</sup> Vö. Zongor Gábor: Húsz év után, változások előtt. Kákai László (Szerk.): 20 évesek az önkormányzatok. Születésnap, vagy halotti tor? Pécs 2010. 153.o.



## **10. A francia és a magyar felügyeleti rendszer**

A magyar és a francia felügyeleti-ellenőrzési mechanizmusban közös az a szemlélet, amely inkább a segítő, támogató eszközök, az ellenőrzési eljárás megkezdése előtti szakmai tanácsadó és segítségnyújtó tevékenység a prefektus illetve kormányhivatal és az érintett közötti extrajudiciális csatornák előtérbe helyezését preferálja. A döntés végrehajtásának felfüggesztését mindkét kontrollszernek külön kell kérnie a bíróságtól.

Ami a képviselő-testület feloszlításának jogát illeti, a francia és a magyar egyaránt modell jogbizonytalansági kockázatot rejt, mivel a törvény nem szól kifejezetten azon esetekről, amikor a Minisztertanács feloszlathat egy helyi önkormányzatot, a magyar kormány megbízotti felügyelet pedig az AB elvi véleményére és a Kormány, illetve az Országgyűlés mérlegelési jogkörére támaszkodik.

A francia École Nationale d'Administration-ban biztosított képzéshez hasonlóan, Magyarországon is megkezdődött a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen a közszolgálati tisztviselők képzése, mindazonáltal meglátásom szerint nagyobb hangsúlyt lehetne fektetni, akár külön részképzésként a törvényességi felügyeleti rendszerre, mind az önkormányzati, mind a kormányhivatali tisztviselők vonatkozásában.

A francia rendszerben a prefektus rendelettel kimondhatja a társulás (településszövetség) megszűnését, a tagok kezdeményezésére, valamint a tagokkal egyetértésben, ha a társulás (településszövetség) két éve nem működik. Indokoltnak tartom megadni ezt a jogot a kormány megbízottnak is.

Összességében úgy vélem, hogy a jelenleg hatályos francia rendszerhez kevésbé, inkább a tutela jellegű kontroll egyes elemeihez hasonló a magyar önkormányzati felügyelet.

## **11. Egyéb javaslatok**

- a) A határidő-hosszabbítás formai követelményének meghatározása a Vhr.-ben, közelebbről, hogy azt törvényességi felhívás formájában kellene engedélyezni.
- b) A jegyzőkönyv-kivonat fogalmának, tartalmi és formai elemeinek a meghatározása, ugyanis e kifejezést csak a Vhr. említi (egyszer), az Möt. nem

ismeri, ez pedig eltérő gyakorlathoz vezethet az egyes kormányhivatalok között.

- c) Szükséges lenne az önkormányzati rendelettár hatályosítása, a Kúria által megsemmisített rendelkezések pontos átvezetése. Ez a törvényességi felügyeleti munkát is megkönnyítené, mert az önkormányzatok is elkerülnék azokat a megoldásokat, hogy korábban alkotmánybíróság által megsemmisített szöveget az önkormányzat újraalkosson.
- d) Átgondolásra érdemes a törvényességi felügyeleti bírság kiszabása feltételrendszerének átalakítása.

A kormányhivatali beszámolókból kitűnik, hogy a törvényességi referenseknek egyre több időt és energiát kell fordítaniuk ezeknek a - polgármester-képviselő-testület, polgármester-alpolgármester, polgármester-képviselő testület-jegyző között fennálló - személyes konfliktusoknak a rendezésére, amelyek nem is minden esetben oldhatók fel. Az érintettek olyan intézkedéseket várnak a kormányhivataltól, hogy „váltsa le” a polgármestert, oszlassa fel a testületet, holott a jelzett problémák, a vélt vagy valós sérelmek ilyen súlyú lépéseket egyáltalán nem indokolnak.

A felügyeleti tevékenység elemzése alapján megállapítható, hogy az önkormányzatok, a képviselő-testületek és szerveik működésének jogszerűsége javuló tendenciát tükröz. A korábbi évek felügyeleti tevékenysége, intézkedései pozitív hatást gyakoroltak az önkormányzatok működésére. Az olyan felügyeleti eszközök bevezetésével, mint az aktuspótlás és a felügyeleti bírság Magyarország azon európai államokhoz csatlakozik, amelyek szigorúbban ellenőrzik önkormányzataikat.

A törvényességi felügyelet eszközei megfontolt megválasztásának, a felhívások megalapozottságának, illetve a területi referensek által szóban, illetve telefon útján nyújtott szakmai segítségnek köszönhetően a felhívásra tett intézkedések jogszerűek és hatékonyak voltak.

Mindazonáltal tartok attól, hogy a helyi önkormányzati közigazgatás egyre kevésbé tényező az állami, társadalmi megítélésben. *Szamel Lajos* szavai talán ma is helytállóan tekinthetők: „Az önkormányzatok a polgári demokráciának egyik, pusztán a formájával is hatékony biztosítéka. A jogi szabályozás és a gyakorlat azonban rendszerint felügyeletnek nevezi azt a funkciót, amely valójában már döntően irányítás, s nemcsak a zavaró jelenségek észlelése és azok kiküszöbölése végett kifejtett beavatkozás a „felügyelt” szerv életébe. Márpedig – egyéb tényezők együtthatásával – könnyen vezethet az önkormányzatok tartalom nélküli üres formákká alakításához. Ekként pedig könnyen a központi kormányzat

„demokratikus függelékévé” torzíthatók, elég, ha a két világháború közötti „önkormányzati rendszer” emlékét felidézzük.<sup>60</sup>

## V. A témában publikált tanulmányok

1. *A helyi önkormányzatok feletti törvényességi kontroll átalakulása* In. Drinóczi Tímea, Naszladi Georgina, Novák Barnabás (Szerk.): STUDIA IUVENUM IURISPERITORUM: A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Hallgatóinak Tanulmányai. Pécs 2014.
2. *Az átalakuló közigazgatási bíráskodás szervezeti kérdései.* In: Barabás Gergely (Szerk.): Közigazgatási eljárásjog - a tananyagon túl: KÖZIGAZGATÁSI JOGI TUDOMÁNYOS DIÁKKÖRÖK ORSZÁGOS KONFERENCIÁJA. Konferencia helye, ideje: Budapest, Magyarország, 2011.11.11 ELTE ÁJK, Budapest 2011.
3. *A negatív kampány törvényességi kérdései az alkotmánybírósági határozatok tükrében.* In. Csefkó Ferenc (Szerk.) Közjog és jogállam: Tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára. PTE Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs 2016.
4. *A közigazgatási bíráskodás szervezetéről.* JURA 2016/1.
5. *Towards an autonomous administrative judicial power?* STUDIA IURIDICA CASSOVIENSIA. Vol. 5 No. 1. 2017.
6. *A helyi önkormányzatok törvényességi kontrolljának történeti szempontú áttekintése.* JURA 2017/2.
7. *A prefektus törvényességi felügyeleti jogköre a francia önkormányzati rendszerben.* *Közjogi Szemle*, 2018. évi 4. sz.
8. *Gondolatok a közigazgatási irányítás és felügyelet elméletéből.* PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS; A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI

---

<sup>60</sup> Vö. Szamel Lajos: Az államigazgatás vezetésének... 183.o.

EGYETEM KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA –  
megjelenés alatt

9. Models of Legal Supervision over Local Self-Governments in Continental Europe  
(Excluding France). *Pécs Journal of International and European Law* 2018/2. –  
*megjelenés alatt*

10. *A helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének pótlása.* PRO  
PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS; A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI  
EGYETEM KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA –  
megjelenés alatt