



PÁZMÁNY

Pázmány Péter Katolikus Egyetem  
Jog- és Államtudományi Kar

Doktori értekezések 29.

PÉTER-DELBÓ MÁRTA

KELL-E EGYSÉGESSÉG  
A SOKFÉLELÉSÉGBEN?

*A helyi önkormányzatok valamint a köztestületek feletti  
törvényességi felügyelet és törvényességi ellenőrzés  
szabályozási kérdései*

PÁZMÁNY PRESS

Péter-Delbó Márta

Kell-e egységesség a sokféleségben?

*A helyi önkormányzatok valamint a köztisztviselők feletti törvényességi felügyelet és törvényességi ellenőrzés szabályozási kérdései*

A PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM  
JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KARÁNAK  
KÖNYVEI

DOKTORI ÉRTEKEZÉSEK 29.

Sorozatszerkesztő: *Pogácsás Anett*

**PÉTER-DELBÓ MÁRTA**

**KELL-E EGYSÉGESSÉG  
A SOKFÉLELESÉGBEN?**

*A helyi önkormányzatok valamint a közttestületek  
feletti törvényességi felügyelet és törvényességi  
ellenőrzés szabályozási kérdései*

PÁZMÁNY PRESS  
Budapest 2024

Témavezető:  
Dr. Gerencsér Balázs Szabolcs

© Péter-Delbó Márta, 2024  
© PPKE JÁK, 2024

ISSN 2064-1907  
ISBN 978-963-308-510-3

Kiadja:  
a Pázmány Péter Katolikus Egyetem  
Jog- és Államtudományi Kara  
1088 Budapest, Szentkirályi u. 28–30.  
[www.jak.ppke.hu](http://www.jak.ppke.hu)

Felelős kiadó: Dr. Komáromi László dékán

Szerkesztés, nyomdai előkészítés: Szakalné Szeder Andrea

Készült a PPKE Egyetemi Nyomdájában  
Felelős vezető: Ulrich-Hesz Margit

# TARTALOM

|   |    |
|---|----|
| <b>1. Bevezetés</b> .....   | 11 |
| <b>2. fejezet: Közigazgatás és kontroll</b> .....   | 15 |
| 1. A közigazgatás fogalma .....   | 15 |
| 2. A jogállam és fogalmi összetevői .....   | 17 |
| 2.1. A hatalommegosztás elve.....   | 21 |
| 2.2. A törvények uralmának elve.....  | 24 |
| 2.3. A joghoz kötöttség elve.....   | 25 |
| 2.4. A bírósági jogvédelem .....  | 27 |
| 2.5. A jobbiztonság elve.....   | 28 |
| 3. A jogvédelem és eszközei .....   | 30 |
| 4. Az irányítás-felügyelet-ellenőrzés triásza.....  | 33 |
| 4.1. A fogalmi meghatározás nehézségei.....   | 33 |
| 4.2. Hierarchikus igazgatás .....   | 36 |
| 4.2.1. <i>A közigazgatási szervek belső igazgatása</i> .....                                  | 37 |
| 4.2.2. <i>Az alárendelt közigazgatási szervek irányítása, felügyelete, ellenőrzése</i> .....  | 37 |
| 4.3. Hatósági felügyelet .....  | 44 |
| 4.4. Törvényességi felügyelet .....   | 46 |
| 4.4.1. <i>A törvényességi felügyeletről általában</i> .....                                   | 46 |
| 4.4.2. <i>Elhatárolási kérdések a törvényességi felügyelet kapcsán</i> .....                  | 50 |
| 4.4.3. <i>Egyes törvényességi felügyeleti eljárások tételes jogi szabályozása</i> .....       | 51 |
| 4.4.3.1. <i>A területfejlesztés intézményeinek törvényességi felügyelete</i> .....            | 52 |
| 4.4.3.2. <i>A nemzetiségi önkormányzatok törvényességi felügyelete</i> .....                  | 54 |
| 4.4.3.3. <i>A társasházak törvényességi felügyelete</i> .....                                 | 56 |
| 4.4.3.4. <i>A civil szervezetek törvényességi felügyelete</i> .....                           | 58 |
| 4.4.3.5. <i>A nem állami felsőoktatási intézmények feletti törvényességi ellenőrzés</i> ..... | 61 |
| 5. Önkormányzatiság – Decentralizáció – Autonómia.....  | 63 |
| 5.1. Önkormányzatiság .....   | 64 |
| 5.2. Decentralizáció .....  | 67 |
| 5.3. Közfeladat-ellátás.....  | 74 |
| 5.4. Autonómia.....   | 81 |

|  |     |
|--|-----|
| 5.4.1. <i>Az autonómia fogalma és típusai</i> .....  | 81  |
| 5.4.2. <i>A közigazgatási autonómia</i> .....  | 86  |
| <b>3. fejezet: A helyi önkormányzatok működése feletti<br/>    törvényességi szempontú vizsgálatok</b> ..... | 93  |
| 1. A helyi önkormányzat .....  | 93  |
| 2. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának felügyelettel<br>kapcsolatos rendelkezései .....               | 97  |
| 3. Egyes nemzetközi megoldások a helyi önkormányzatok feletti<br>kontroll tekintetében .....                 | 102 |
| 3.1. Angolszász modell .....   | 103 |
| 3.2. Francia modell .....  | 104 |
| 3.3. Német modell .....  | 105 |
| 3.4. Skandináv modell .....  | 107 |
| 4. A törvényességi ellenőrzés .....  | 107 |
| 4.1. A törvényességi ellenőrzés jellemzői, eszközei .....  | 107 |
| 4.2. A törvényességi ellenőrzés rendszerének értékelése .....  | 109 |
| 5. A törvényességi felügyelet .....  | 116 |
| 5.1. A törvényességi felügyelet jellemzői, eszközei .....  | 116 |
| 5.1.1. <i>Törvényességi felügyelet az Alaptörvényben</i> .....   | 116 |
| 5.1.2. <i>Az Mőtv. tárgyi hatálya és az eljárás megindítása</i> .....  | 116 |
| 5.1.3. <i>Információkérés, javaslatétel, szakmai segítségnyújtás</i> .....                                   | 120 |
| 5.1.4. <i>Törvényességi felhívás</i> .....   | 121 |
| 5.1.5. <i>Képviselő-testület és társulási tanács ülésének összehívása</i> .....                              | 122 |
| 5.1.6. <i>Normakontroll eljárások</i> .....  | 123 |
| 5.1.7. <i>Jogalkotási kötelezettség pótlása</i> .....  | 127 |
| 5.1.8. <i>Önkormányzati határozat megtámadása</i> .....  | 129 |
| 5.1.9. <i>Mulasztási per indítása</i> .....  | 129 |
| 5.1.10. <i>Törvényességi felügyeleti bírság</i> .....  | 130 |
| 5.1.11. <i>Támogatások felülvizsgálata</i> .....   | 131 |
| 5.1.12. <i>Gazdálkodást érintő vizsgálat</i> .....   | 132 |
| 5.1.13. <i>Jegyzővel, polgármesterrel szembeni felügyeleti eszközök</i> .....                                | 133 |
| 5.1.14. <i>Képviselő-testület feloszlata</i> .....   | 134 |
| 5.2. Törvényességi felügyelet különleges jogrend idején .....  | 139 |
| 5.3. A törvényességi felügyeleti rendszer értékelése .....   | 142 |
| <b>4. fejezet: A köztestületek működése feletti<br/>    törvényességi szempontú vizsgálatok</b> .....        | 153 |
| 1. Köztestületek az elméletben és a tételes jogban .....   | 153 |
| 2. Nemzetközi példák a köztestületek feletti kontroll tekintetében .....                                     | 162 |
| 3. A köztestületek feletti kontroll jellemzői .....  | 168 |

---

|   |            |
|---|------------|
| 3.1. Kamarai típusú köztestületek.....  | 169        |
| 3.1.1. Szakmai kamarák .....  | 169        |
| 3.1.1.1. Igazságügyi ágazat .....   | 170        |
| 3.1.1.2. Egészségügyi ágazat .....  | 176        |
| 3.1.1.3. Agrárágazat .....  | 178        |
| 3.1.1.4. Műszaki-gazdasági ágazat .....   | 179        |
| 3.1.1.5. Pénzügyi ágazat .....  | 180        |
| 3.1.1.6. Rendészeti ágazat.....   | 181        |
| 3.1.2. Gazdasági élet kamarái .....   | 182        |
| 3.2. Nem kamarai szakmai köztestületek .....  | 186        |
| 3.3. A gazdasági élet nem kamarai típusú köztestületei.....   | 187        |
| 3.3.1. A hegyközségi szervezetrendszer köztestületei .....  | 188        |
| 3.3.2. A minőségügy köztestülete.....   | 190        |
| 3.4. Magyar Tudományos Akadémia.....  | 191        |
| 3.5. Magyar Művészeti Akadémia.....   | 193        |
| 3.6. Önkormányzati tűzoltóság.....  | 194        |
| 3.7. Sportköztestületek .....   | 196        |
| 4. Köztestületi (felügyeleti) per.....  | 198        |
| 5. A köztestületek feletti kontroll értékelése.....   | 203        |
| <br>  |            |
| <b>5. fejezet: A helyi önkormányzatok és a köztestületek működése<br/>feletti kontrolltevékenységek összevetése .....</b> | <b>211</b> |
| <br>  |            |
| <b>6. fejezet: Következtetések .....</b>  | <b>217</b> |
| <br>  |            |
| <b>Táblázatok .....</b>   | <b>225</b> |
| <br>  |            |
| <b>Felhasznált források .....</b>   | <b>233</b> |





*„Ezért tehát nem azé, aki akarja, és nem is azé,  
aki fut, hanem a könyörülő Istené.”  
(Róma 9,16)*

Ezt a kötet Petőcz Etelka emlékének ajánlom.



# 1. BEVEZETÉS

*Serva legem, et lex servabit te.*<sup>1</sup>

A közigazgatási kontrolltevékenységek, ezen belül is a törvényességi szempontú vizsgálatok munkám révén kerültek érdeklődésem középpontjába. Szakmai életutam úgy alakult, hogy mind a helyi önkormányzatok, mind egyes köztestületek feletti törvényességi ellenőrzési és felügyeleti eljárások lefolytatására rálátásom nyílt. A helyi önkormányzatokra vonatkozóan ez épp arra az időszakra esett, amikor a törvényességi ellenőrzési rendszert felváltotta a törvényességi felügyelet. Már ez a váltás is számos olyan aspektust hordozott, amely tudományos szempontú vizsgálatok tárgya lehetett. A helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzéssel/felügyelettel kapcsolatban megkezdett elméleti kutatásaimban fordulatot jelentett, amikor egyes szakmai kamarák feletti törvényességi felügyeleti eljárások gyakorlatát is megismerhettem. Utóbbi eljárások alulszabályozottsága mélyebb vizsgálat nélkül is egyértelműen megállapítható volt. Ez pedig további vizsgálandó kérdésekhez vezetett, mert – ahogy Fazekas Marianna is kifejtette, akinek kutatásai megkerülhetetlenek a köztestületek témakörében – a köztestületek közjogi önkormányzatiságából következően a törvényes működésük feletti állami felügyelet<sup>2</sup> is inkább a helyi önkormányzatok feletti felügyelet modelljét követte.<sup>3</sup>

A kutatás során a történeti, leíró elemzés, valamint az összehasonlító kutatási módszert alkalmaztam. Az értekezés dogmatikai deduktív és gyakorlati elemzést egyaránt tartalmaz. A vizsgált kérdések kapcsán a hazai és nemzetközi szakirodalmat, a hazai tételes jogot, valamint a kapcsolódó (alkotmány)bírószá-

---

<sup>1</sup> Latin közmondás, jelentése: Óvd a törvényt és szelleme téged is óv. Párhuzamot mutat a Szent Ágostonnak tulajdonított „*Serva ordinem, et ordo te servabit.*” figyelmeztetéssel.

<sup>2</sup> A kutatott kontrolltevékenységek elnevezésével kapcsolatos dilemmákat az irányítás-felügyelet-ellenőrzés triásszal kapcsolatos fejezetben ismertetem. Mivel a jogszabályok döntően a törvényességi ellenőrzés és a törvényességi felügyelet elnevezéseket használják, én is így hivatkozok azokra.

<sup>3</sup> FAZEKAS (2014) i.m. 141.

joggyakorlatot is bemutatom. Ennek megfelelően kutatásom döntően könyvtári forrásokra támaszkodik. A tételes jogszabályi környezet feltérképezésekor nemcsak a hatályos hazai szabályozás értékelő elemzését végeztem el, hanem figyelemmel voltam a közelmúltban bekövetkezett jogszabály-módosításokra, és minden esetben tanulmányoztam a hozzáférhető (előterjesztői) indoklásokat is. Az elemzés valamennyi bemutatott jogintézmény esetében utal a történeti előzményekre, de mivel a dolgozat nem jogtörténeti fókuszú, a historikus jellegű visszatekintés kevésbé hangsúlyos. Ugyanez igaz a nemzetközi kitekintésre is. Az értekezés célja kifejezetten a magyar szabályozás előnyeinek és hátrányainak bemutatása, ugyanakkor, ha a magyar problémákra kívánunk adekvát válaszokat találni, nem tekintünk el a nemzetközi tendenciáktól, más államok szabályozásának, vagy tudományos eredményeinek ismertetésétől. Az egyes jogintézményeknél tehát feltüntettem a külföldi gyökereket és példákat, de csak olyan mélységben, hogy ne feszítse szét a dolgozat kereteit.

A kutatás egyik legnagyobb kihívása éppen az volt, hogy a helyi önkormányzatok és a közttestületek feletti törvényességi kontroll (az értekezésben a kontroll és a vizsgálat kifejezést fogom használni, ha általánosságban vagy összefoglalóan beszélek a tevékenységekről, tehát a törvényességi ellenőrzésről és a törvényességi felügyeletről) nem vizsgálható a jogállamiság, az autonómia, az önkormányzatiság vagy a kontrolltevékenységek kérdésének érintése nélkül. Ezek hazai és nemzetközi jogi irodalma azonban külön-külön is könyvtárnyi, valamennyi nézet és irányzat teljes körű bemutatása sokszorosan meghaladná egy doktori értekezés kereteit. Munkám során ezért arra törekedtem, hogy a problémafelvetéshez – pro és contra – leginkább kapcsolódó téziseket ismertessem. A forrásokkal összefüggésben ki kell emelni azt is, hogy a hazai közigazgatással foglalkozó publikációkban sokkal nagyobb hangsúlyt kaptak és kapnak a helyi (területi alapon szervezett) önkormányzatok, az önkormányzatisággal kapcsolatos kérdéseket, problémákat főleg ebből az aspektusból vizsgálják a szerzők. A közttestületekkel lényegesen kevesebb tudományos igényű munka foglalkozik, illetve a kamarai autonómiákat érintő legújabb kutatások nem jogtudományi szempontúak.<sup>4</sup>

Kutatásom során az alábbi kérdésekre kerestem választ:

- a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet szabályozása megfelel-e a jogállami követelményeknek,

<sup>4</sup> Ld. például a Kamarai autonómiák Magyarországon és az Európai Unióban 1990–2004 c. történettudományi kutatást <http://real.mtak.hu/2558/>

- a közttestületek felett érvényesülő törvényességi kontroll szabályozása megfelel-e a jogállami követelményeknek,
- a közttestületek felett érvényesülő törvényességi kontroll esetében megállapítható-e az alulszabályozottság mértéke, feltárhatóak-e ennek okai,
- a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályozás szolgálhat-e *útmutatóul* a közttestületi joganyag megújításakor,
- megvalósítható-e teljesen egységes szabályozás a közttestületek feletti törvényességi kontrolltevékenységeket illetően.

Dolgozatom első részében a terminológiai jellegű, alapozó fejezetek kaptak helyet. A kutatás megalapozásához ugyanis elengedhetetlen a jogállam, a jogvédelem és eszközei, az irányítás, felügyelet, ellenőrzés triász, valamint az önkormányzatiság, autonómia, decentralizáció témaköréhez kapcsolódó tudományos álláspontok ismertetése, összegző bemutatása. Az ezt követő két rész a helyi önkormányzatok, illetve a közttestületek működése feletti törvényességi szempontú vizsgálatokat bontja ki. Mindkét szerkezeti egység hasonló tematikát követ: külön-külön fejezetekben foglalkozik a vizsgálat alanyát képező szerv, valamint a felette érvényesülő kontroll bemutatásával, a záró fejezetekben pedig a fennálló berendezkedést értékelem, valamint konkrét javaslatokat fogalmazok meg a hatályos magyar szabályozás továbbfejlesztésére. A dolgozat V. része összeveti a helyi önkormányzatok és a közttestületek feletti kontroll eljárásokat, kiemelve a szabályozás közös pontjait és párhuzamos megoldásait. Az értekezés utolsó tartalmi egysége a kutatás végső következtetéseit ismerteti, és szintén tesz javaslatokat a normarendszer fejlesztésére a feltárt diszfunkcionális működés felszámolása érdekében.

A fentiekben bemutatott módszertan, szerkezeti felépítés és tematika indoka az, hogy a kutatási cél eléréséhez számos kérdést szükséges előzetesen tisztázni. Elsőként fel kell tární, hogy a helyi önkormányzatok és a közttestületek jogállásában van-e annyi közös elem, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályozás alappal szolgálhasson mintául. Ezt követően fel kell mérni azt is, hogy a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet szabályozása megfelelő-e, mivel, ha a kérdésre a válasz nemleges, a szabályozás vagy annak egyes elemei – a jogállási hasonlóságok ellenére – nem lehetnek követendő modellek a közttestületi joganyag megújításakor. A közttestületek esetében pedig nemcsak annak van jelentősége, hogy milyen típusú kontroll, milyen eszközrendszerrel gyakorolható felettük, hanem az egyes közttestületek főbb jellemzőinek is. A közttestületek feletti törvényességi kontroll közttestület-típusonkénti tárgyalása

segíthet annak az előkérdésnek a megválaszolásában, hogy a jogalkotó rendező elve a kontroll formájának és eszközrendszerének a megválasztásakor a köztisztület típusa volt-e. Erre vonatkozóan a szakirodalomban ugyanis találunk felvételeket, de a mélyebb elemzés elmaradt. Ez a tárgyalási mód ahhoz is hozzájárul továbbá, hogy felszínre hozza a köztisztületi joganyagban belüli különbségeket és sajátos megoldásokat. E témakörök számbavétele után kerülhet sor a helyi önkormányzatokra és a köztisztületekre vonatkozó rendelkezések összevetésére és annak vizsgálatára, hogy elképzelhető-e egységes(ebb) szabályozás a köztisztületek, még tovább menve a köztisztületek és a helyi önkormányzatok feletti törvényességi kontrolltevékenységeket illetően.

Bevezető soraimat követően arra hívom a tisztelt Olvasót, hogy tartson velem társadalmi életünk demokratizmusának e két fontos pillérét kutató utazáson!

## 2. FEJEZET

# KÖZIGAZGATÁS ÉS KONTROLL

### 1. A közigazgatás fogalma

A közigazgatás fogalmának meghatározása nagyon sommás, ha a negatív megközelítést alkalmazzuk: „Közigazgatás minden, ami nem törvényhozás és nem igazságszolgáltatás.”<sup>5</sup>-írja már Ereky István Adolf Merkl nyomán. Ez a meghatározás az alkotmányos hatalommegosztáshoz kapcsolódóan jellemzi a közigazgatást, és utal arra, hogy azt a végrehajtó hatalomhoz kell sorolni. Pozitív értelemben definiálni a fogalmat azonban, annak sokrétűsége miatt, ennél jóval nehezebb.

Áttekintve a hazai szakirodalmat számtalan pozitív fogalom-meghatározási kísérlettel találkozunk, amelyek még azonos tudományágon belül is más-más aspektusból próbálják megragadni a közigazgatás sokféleségének lényegét. Ezek között vannak alanyi megközelítések, melyek fókuszában a közigazgatás funkciókat ellátó hatalmi ág áll, materiális szempontúak, amelyek arra koncentrálnak, hogy tartalmilag mit végez a közigazgatás és a két megközelítést ötvöző komplex fogalomalkotás módszereit alkalmazzák.<sup>6</sup>

A közigazgatás alanyi, szervezeti oldalról vizsgálva azon szervek összessége, amelyek alapfeladatként közigazgatási tevékenységet végeznek, materiális értelemben pedig mindaz a tevékenység, amely a közigazgatási feladatok ellátására irányul. Ha formális megközelítést alkalmazunk, akkor közigazgatás mindaz a tevékenység, amelyet közigazgatási szervek végeznek.<sup>7</sup>

Lőrincz Lajos a funkció, a szervezet és a személyi állomány egységeként határozza meg a közigazgatást, amikor azt írja „a közigazgatás sajátos állami tevékenység, amelyet sajátosan felépített szervezetben dolgozó, sajátos karakterű

---

<sup>5</sup> EREKY (1939) i. m. 52.

<sup>6</sup> BALÁZS (2014) i. m. 20.

<sup>7</sup> ROZSNYAI i. m. 19.



szakember állomány lát el”.<sup>8</sup> Varga Zs. András pedig Ereky István és Madarász Tibor munkáit is alapul véve jut arra a meghatározásra, hogy a közigazgatás „a végrehajtó hatalomnak az a tevékenysége, amelynek eredményeként a társadalom tagjainak és szervezeteinek magatartását ténylegesen befolyásolja, mégpedig az állami közhatalom (impérium) birtokában végzett döntés-előkészítés, döntés, végrehajtás és ellenőrzés során, elkülönült állami szervezet által folytatott jogalkalmazás (jogérvényesítés), szervezés és a jogalkotásban való közreműködés által”.<sup>9</sup>

Balázs István Varga Zs. Andráséhoz hasonlóan a komplex fogalomalkotás módszereit alkalmazza, amikor meghatározza a közigazgatás egy lehetséges összetett fogalmát, illetve annak elemeit. A közigazgatásra olyan állami tevékenységként tekint, mely alapvetően a végrehajtó hatalmi ági funkciókat valósítja meg, előkészíti és végrehajtja elsősorban a törvényhozás döntéseit. Álláspontja szerint a közigazgatás e tevékenysége, bár különböző mértékben, szükséges minden más állami szerv működéséhez is, és olyan a köz érdekében végzett igazgatási tevékenység, melyre jellemző, hogy többségét közhatalom birtokában végzi. A közigazgatás a közhatalom birtokában végzett végrehajtó-rendelkező tevékenysége során feladat- és hatáskörein belül mindenkire nézve kötelező döntéseket hozhat, melyek végrehajtását szükséges esetben legitim állami kényszerrel is realizálhatja. A közigazgatás társadalomszervező tevékenysége során közszolgáltatásokat is szervez és biztosít. A szerző felhívja a figyelmet arra is, hogy a közigazgatás dinamikus változásával koronként – a társadalmi, gazdasági és politikai sajátosságoknak megfelelően – a közigazgatás fogalma is változik.<sup>10</sup>

Bármelyik meghatározást vesszük kiindulópontunknak, azt alapvetésként rögzíthetjük, hogy a közigazgatás egy olyan állami közhatalmi tevékenység, amely nem lehet korlát vagy kontroll nélküli. Annak a működésnek, amely a közigazgatás mögött meghúzódik, meg kell felelnie a jogszerűség, legalitás elvének. Ennek kereteit egyrészt a jogállamiság és hatalommegosztás alkotmányos elvei rajzolják ki, de vannak az Alaptörvénynek olyan további rendelkezései, melyek még közvetlenebbül és konkrétabban fogalmazzák meg a közigazgatással szembeni követelményeket. Ide sorolható a közigazgatás rendeletalkotási jogát szabályozó jogforrási hierarchia elve, az alapjog-korlátozás szabályai és a közigazgatási döntésekkel szemben is biztosítandó jogorvoslathoz való jog.

<sup>8</sup> LŐRINCZ (2207) i. m. 21.

<sup>9</sup> VARGA (2017a) i. m. 90.

<sup>10</sup> BALÁZS (2014) i. m. 20.; BALÁZS (2018) i. m. 59.

Mint látni fogjuk utóbbiak egyben a jogállamiság kritériumai is, ezért fejtem ki a következőkben bővebben a jogállam fogalmát.<sup>11</sup>

## 2. A jogállam és fogalmi összetevői

A jogállam (*Rechtsstaat*) eszméje az állami hatalomgyakorlás korlátainak kérdéskörét vizsgálva született érték kategória, ami idővel paradigmaticus fogalommmá vált. Kialakulását hosszú államfilozófiai fejlődés előzte meg, az a gondolat, hogy nem az embereknek, hanem a törvényeknek kell az államot uralniuk már Platónnál és Arisztotelésznél is megtalálható.<sup>12</sup>

Fontos kiemelni, hogy a jog és állami hatalomgyakorlás korlátaira más teóriák is kerestek megoldást, így az angol *joguralom* és a francia *konstitucionalizmus* koncepciója is. Bár mindhárom irányzat ugyanazt a problémakört vizsgálja és közösek az eszmetörténeti gyökereik is, a mögöttük meghúzódó eltérő alkotmány- és jogfejlődés következtében a jelentésük nem egységes.<sup>13</sup> A továbbiakban – mivel a magyar jogfejlődésre leginkább a német-osztrák közjogi elméletek hatottak – e helyütt a jogállam fogalmával foglalkozom, ami újkori formájában a német közjogi irodalom alkotása.<sup>14</sup> Mára a kategória normatív fogalom lett, megjelenik több ország alkotmányában és nemzetközi jogi dokumentumokban, mint alapérték és követelmény,<sup>15</sup> azonban jogszabályban foglalt tartalmi definíciója nincs és a terminus szakirodalmi meghatározása sem homogén.

A német jogállami elmélet kidolgozásában sokaknak szerep jutott, a hazai irodalomban leginkább Friedrich Julius Stahl, Otto Bähr, Rudolf von Gneist, Otto Mayer és Robert von Mohl munkásságát szokták kiemelni. E szerzők közül Mayer<sup>16</sup> az, aki a törvények elsődlegességének és a törvényi fenntartásnak a tanát kifejtette, ezt pedig ma is a jogállam fogalmi elemeként tartják számon.<sup>17</sup> Mayer tételei érintik a közigazgatás működését is, álláspontja szerint az állam

<sup>11</sup> ROZSNYAI i. m. 22–23.

<sup>12</sup> PLATÓN i. m. 48. és ARISZTOTELÉSZ

<sup>13</sup> Varga Zs. András szerint „radikális egyszerűsítéssel talán azt lehet kijelenteni, hogy a francia válasz az intézményi megoldást (hatalommegosztás), az angol a független jogalkalmazó bíróságok előtti elvileg korlátlan vitathatóságot, míg a német a szubsztantív szabadságjogok érvényesítését látja nélkülözhetetlenek.” VARGA (2017a) i. m. 31.

<sup>14</sup> PETRÉTEI (2009) i. m. 141.

<sup>15</sup> Ld. Európai Unióról szóló szerződés 2. cikk, Alaptörvény a B) cikk (1) bekezdése.

<sup>16</sup> MAYER i. m. 320

<sup>17</sup> PETRÉTEI (2009) i. m. 141.

jogszabályainak a közigazgatást is kötnie kell, közigazgatás sem a törvény ellenében, sem megfelelő törvényes alap nélkül nem cselekedhet.<sup>18</sup> Bähr a jogállamot bírói államként határozta meg, amelyben a kormányzás bírói kontroll alatt áll,<sup>19</sup> Mohl pedig a jogállamiságot egyrészt az egyéni jogok biztosításában látta, másrészt az értelem vezette állam ismervének tekinti, amely fenntartja önnön jogrendjét, lehetővé teszi az észszerű emberi célok elérését és a szabadságjogok gyakorlását, valamint biztosítja a törvény előtti egyenlőséget.<sup>20</sup>

Chronowski Nóra álláspontja szerint a magyar közjogban a jogállamiság elve már a történeti alkotmányosság követelményei között is szerepelt.<sup>21</sup> Egyed István 1943-ban publikált *A mi alkotmányunk* című munkájára hivatkozva ír erről, amelyben Egyed a következőképpen fogalmaz:

„[...] Így alakultak ki az idők folyamán, a fejlődés rendjén azok a jellegzetes vonások, amelyek alkotmányunkat elsősorban és állandóan kitüntetik. Természetesen a magyar alkotmány is fejlődött és alakult; de bizonyos alapelvek mindvégig megmaradtak és ma is megvannak; megmaradt nevezetesen: [...] 7. a jogállamiság, azaz az egyéni jogok és polgári szabadságok bírói védelme.”<sup>22</sup>

Egyed teóriájában Chronowski Nóra a jogállamiság fenntartásának előzetes eszközeként a normavilágosságot és a jog kikényszeríthetőségét azonosítja. Azt is kiemeli ugyanakkor, hogy bár ezek alapján úgy tűnik, hogy Egyed István a formális jogállamiságra helyezte a hangsúlyt, elméletében az utólagos garanciák között találni szubsztantív összetevőket is, mivel a megsértett jogrend helyreállításának és a jogvédelemnek a legfontosabb biztosítékaként a törvényes perrend alapján eljáró független és pártatlan bíróságot nevezi meg.<sup>23</sup>

Már a fenti megközelítés is felhívja a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak több megnyilvánulási vagy megvalósulási formája lehet. Ezek közül a *formális jogállamiság* lényege a kiszámítható jogrend, amelynek követelménye a nyílt jogegyenlőtlenség és a törvények felett álló szuverén jogalkotó tagadása, illetve a jog által kötött állam elismerése, a jogbiztonság és a törvényesség. Sajó András

<sup>18</sup> TRÓCSÁNYI–SCHANDA–CSINK i. m. 75.

<sup>19</sup> LAMM i. m. 293.

<sup>20</sup> MOHL i. m. 32–36.

<sup>21</sup> CHRONOWSKI i. m. 33.

<sup>22</sup> EGYED i. m. 38–39.

<sup>23</sup> CHRONOWSKI i. m. 34.

megfogalmazásában a formális jogállam a jog általános kötőerejét, nem-önkéntes és önkénykorlátozó szerepét jelöli.<sup>24</sup> Récsi Emil 1861-ben írt sorai szerint a végrehajtó hatalom gyakorlásának fő elve, hogy a király ezt a hatalmat csak az országgyűlés által alkotott törvények alapján gyakorolhatja.<sup>25</sup> Juhász Zoltán álláspontja az, hogy ezzel Récsi munkájában a formális értelemben vett jogállami felfogás már megjelenik.<sup>26</sup>

A másik megvalósulási forma a *materiális jogállam*, amelynek alapfeltétele a formális jogállam minden követelménye, de azon túl bővebb és mélyebb tartalmi jelentéssel bír. A jogállamiság új tartalommal való kitöltését az a felismerés hozta létre, hogy a formális kritériumoknak való megfelelés még vezethet jogtalansághoz, ha a törvények egy totalitárius hatalom korlátlan eszközévé válnak. A XX. századi diktatúrákat követően életre hívott, materiális értelemben felfogott jogállam már értéktartalmú kötöttséget is jelent, hangsúlyozza az alapvető jogok alkotmányi elismerését és az állam általi védelmét.<sup>27</sup>

A jogállamiság formális és materiális (*szubsztantív*) dimenziójának megkülönböztetésére nemcsak a hazai irodalomban találunk példát, az osztrák jogállam-felfogás is ismeri azokat. A jogállamiság formális dimenziójának hagyományos alapelemeként tartják számon a törvényesség elvét. A közigazgatás működésére vonatkoztatva ez olyan követelményeket foglal magában, amelyek szerint a közigazgatás valamennyi aktusának jogszerűnek kell lennie, és a közigazgatás kizárólag kifejezett jogi felhatalmazás alapján cselekedhet. A materiális felfogás legtöbb elemét az osztrák Alkotmánybíróság gyakorlata dolgozta ki. Ezek közül elsődleges, hogy a törvényesség elve a parlamentet is köti, ezért a jogszabályi rendelkezéseknek kellően világosnak és részletesnek kell lenniük. Mindezen túl az osztrák szerzők – az Alkotmánybíróság döntései alapján – a *szubsztantív* dimenzióhoz sorolják még a hatékony jogvédelem elvét, a hatalmi ágak elválasztásának szükségességét és az emberi jogok biztosítását.<sup>28</sup>

Egyed gondolatai tehát a materiális jogállamiság kritériumainak kutatása szempontjából is előremutatóak voltak,<sup>29</sup> de az elkövetkező történelmi fordú-

<sup>24</sup> SAJÓ i. m. 257–270.

<sup>25</sup> RÉCSI i. m. 488.

<sup>26</sup> JUHÁSZ i. m. 36.

<sup>27</sup> TÓTH i. m. 197–212.; PETRÉTEI (2009) i. m. 142–143. Petrétei József külön szól még a liberális jogállamról, és szociális jogállamról. Előbbit a jogállam egyik első megjelenési formájaként azonosítja, melynek középpontjában az individuum autonómia igénye állt, utóbbi pedig az állam feladatává teszi, hogy a jogi szabályozás által biztosítsa a létről való gondoskodás jóléti államnak megfelelő színvonalát.

<sup>28</sup> EBERHARD–LACHMAYER i. m. 3–6.

<sup>29</sup> CHRONOWSKI i. m. 33–35.

latok miatt a tudományos élet fókusza nem a jogállamiság tételére helyeződött. Egészen 1989. október 23-ig kellett várni, míg a jogállamiság (újból) megjelent a magyar alkotmányos rendben, a rendszerváltó alkotmányosság fundamentumaként. Ezt követően elsősorban a magyar Alkotmánybíróság jogfejlesztő gyakorlata, majd ennek eredményeire is építkezve a magyar jogtudomány képviselői is egyre mélyebb elemzését és értelmezését adták a fogalomnak.<sup>30</sup>

Az Alkotmánybíróság a jogállamiság tartalmát több határozatban vizsgálta. A testület szerint Magyarország alapértéke a jogállamiság, melynek alapvető követelménye „[...]” 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 a tevékenységüket.”<sup>31</sup>

A hazai publikációkból szemlélve Tamás András szerint a kifejezés általánosan az államiságnak egyfajta tulajdonságát jelöli, ami leegyszerűsítve a közhatalom jognak alávetettsége vagy a jog uralma alá rendelt állam.<sup>32</sup> Hasonlóan tömören fogalmaz Petrétai József is, amikor a fogalomalkotás nehézségeinek számbavételét követően megállapítja, hogy a jogállam olyan állam, amelyben a jog elsőbbsége (primátusa) érvényesül.<sup>33</sup>

Máthé Gábor megfogalmazásában a jogállam alkotmányos állam, amely meghatározza a törvényhozás eljárási szabályait, a törvény állama, amely szabályozza az egyén magatartását, állami szerveket hoz létre, amelyeknek meghatározza a felépítését és a kompetenciáját, illetve jogvédő állam, ami azt jelenti, hogy az alkotmány és a törvények betartását állami intézmények útján kell kikényszeríteni.<sup>34</sup>

A jogállam-felfogásokat elemző publikációkat áttekintve az is kitűnik, hogy a szerzők a jogállamiság definíciójának keresésekor tartalmi összetevőinek azonosítására törekednek. A materiális jogállamiság alapelemeiként általában az alapvető jogok elismerését, a hatalommegosztás elvét, a törvények uralmának elvét, a joghoz kötöttség elvét, a bírósági jogvédelmet és a jogbiztonságot emelik ki.<sup>35</sup>

<sup>30</sup> Uo.

<sup>31</sup> 56/1991. (XI. 8.) AB határozat.

<sup>32</sup> TAMÁS (2011) i. m. 228.

<sup>33</sup> PETRÉTEI (2009) i. m. 144.

<sup>34</sup> MÁTHÉ i. m. 19.

<sup>35</sup> PETRÉTEI (2002) i. m. 98–103.; PETRÉTEI (2009) i. m. 146–147.; továbbá SÓLYOM i. m. 686–738.

## 2.1. A hatalommegosztás elve

A felsorolt részelemek közül a kutatás témájához kapcsolódóan először a hatalommegosztás elvét emelném ki.

A hatalommegosztás elméletének gyökereit sokan már az ókori vegyes kormányforma felfogásban megpillantják. Arisztotelész szerint „Az alkotmány minden egyes formájának három tényezője van, és e három tényező szempontjából kell a becsületes törvényhozónak megállapítania, hogy mi hasznos az egyes alkotmányok számára: ha e három tényező helyesen rendezett, akkor szükségszerűen az alkotmány is ilyen, és az egyes alkotmányformák is szükségszerűen abban különböznek egymástól, amiben ezen tényezők is. Ezeknek egyike a közügyekről tanácskozó szerv; a második a magisztrátusok, hogy ezek milyenek legyenek, milyen hatáskörrel, s hogy milyen legyen a választásuk módja; a harmadik pedig az igazságszolgáltató testület.”<sup>36</sup> Mindezek alapján Bibó István is Arisztotelészig vezeti vissza az államhatalmak elválasztásának dogmatikáját.<sup>37</sup> Takács Albert és Tóth J. Zoltán álláspontja ugyanakkor az, hogy ezek az antik tanok csak a különféle állami szervek alanyi jellegű megkülönböztetését fogalmazták meg, a tevékenységek megosztásának szervezeti és funkcionális aspektusait azonban nem ismerték.<sup>38</sup>

A hatalommegosztás Tóth J. Zoltán szerint „modern” találmány, az elv eredeti megfogalmazójaként John Locke-t tartják számon, aki szerződéselméletében gyakorlatilag két, elviekben pedig háromféle<sup>39</sup> állami hatalmat különböztetett meg. A hatalommegosztás tanának kialakulásában a másik mérföldkő Montesquieu elmélete volt, ami az alkotmányos demokráciák fontos alapelvévé vált és világszerte máig hat az alkotmányelméletben.<sup>40</sup> Montesquieu 1748-ban írt, A törvények szelleméről című munkájában kifejtett elméletének lényege, hogy a zsarnoki hatalommal szemben egyetlen lehetséges védekezési mód van: a hatalom megosztása. Modelljében három hatalmi ágat különböztet meg: a törvényhozóit, a végrehajtóit és a bíróit, de nemcsak a hatalmi ágak elválasztá-

<sup>36</sup> ARISZTOTELÉSZ i. m. 14.

<sup>37</sup> BIBÓ (1986a) i. m. 369.

<sup>38</sup> TAKÁCS (1998) i. m. 94–95.; TÓTH (2019) i. m. 197–212.

<sup>39</sup> Törvényhozás, végrehajtás és föderatív hatalom, utóbbi kettőt Locke a törvényhozásból származtatja. Az igazságszolgáltatást pedig a végrehajtó hatalom részének tekinti. Ld. LOCKE i. m.

<sup>40</sup> SÁRI (1995a) i. m. 37–41.

sának szükségességét mondta ki, hanem ezek összevegyítését is, következtetése szerint a hatalomnak csak a hatalom szabhat határt.<sup>41</sup>

Benjamin Constant munkássága kapcsán leggyakrabban azt szokták kiemelni, hogy Montesquieu elméletének továbbfejlesztőjeként bevezette a negyedik hatalmi ágat: az államfői hatalmat, melynek feladata szükség esetén a más hatalmi ágak közötti konfrontálódás feloldása. A kutatás szempontjából ugyanakkor lényegesebb, hogy Constant *Az alkotmányos politika tana* c.<sup>42</sup> munkájában bemutatott teóriájában megjelenik a *municipiális* (önkormányzati vagy helyhatósági) hatalom is.<sup>43</sup> Takács Albert szerint ezzel a decentralizáció eszméjét vitte be az államelméleti gondolkodásba, Sári János pedig azt emeli ki, hogy „[...] az önkormányzatok külön hatalmiságának a felfogása fordulópontot, gyökeres változást jelent a hatalommegosztás elméletének a történetében”.<sup>44</sup>

Sári János szerint a hatalommegosztás eredeti, klasszikus gondolkörébe az önkormányzatok valamiféle önálló hatalmisága azért nem fért bele, mert az elmélet politikai, filozófiai, jogelméleti éle elsődlegesen a privilégiumok lebontására irányult. A rendi állam városi önkormányzata viszont éppen az uralkodói kiváltságleveleknek köszönhette létjogosultságát. Másrészt a hatalommegosztás mint államszervező alapelv eredetileg a szuverenitáshoz kapcsolódott. A hatalommegosztás eredeti logikája szerint gondolkodva pedig az önkormányzatok nem vesznek részt a szuverén hatalom gyakorlásában, esetükben legfeljebb arról lehetett szó, hogy hatásköreik, jogosítványaik a szuverén elhatározásának, decentralizációs szándékának megfelelően alakulnak-e, vagy ellenkezőleg, az önkormányzati hatáskörök magát a szuverént is korlátozzák.<sup>45</sup>

Tehát amikor Constant arról ír, hogy „Eddig a helyhatóság a végrehajtó hatalom függő ágának tartatott: ellenkezőleg áll, nem kell ugyan soha ezt akadályoznia, de tőle függeniek se kell.”,<sup>46</sup> akkor elsők között próbálkozott a municipális hatalomnak a klasszikus intézményi keretek között történő elrendezésével és a sajátos helyi érdekeltséget feltételező helybeliség gondolatát

<sup>41</sup> MONTESQUIEU i. m. 242.

<sup>42</sup> CONSTANT i. m. 126.

<sup>43</sup> Tóth J. Zoltán szerint Constantnál a municipiális hatalom még nem önálló hatalmi ágként, hanem a helyi érdeklődésre számot tartó ügyek kizárólagos helyi intézésének jogaként jelenik meg. Álláspontja szerint e hatalom azért sem illeszthető be a többi hatalmi ág közé mert az – a helyi ügyek vonatkozásában – rendelkezik a döntések meghozatalának és e döntések végrehajtásának a jogával is. TÓTH i. m. 197–212.

<sup>44</sup> SÁRI (1995a) i. m. 237.

<sup>45</sup> SÁRI (1995b) i. m. 235–237.

<sup>46</sup> CONSTANT i. m. 126.

viszi a rendszerbe.<sup>47</sup> Constant elméletében a municipiális hatalom létezését az embereknek a lakóhelyükhöz való érzelmi kötődése alapozta meg.<sup>48</sup>

A hatalommegosztás elve a politika-történeti gondolkodás terméke volt, ami aztán az alkotmányjogban is megjelent és a kormányzati rendszer kialakításáról folyó viták központi kérdésévé vált. Mai érvényesülése kapcsán ki kell emelni, hogy a hatalommegosztás és az államhatalmi ágak elválasztása nem szinonim fogalmak, az államhatalmi ágak elválasztása a hatalommegosztás része, annak horizontális vetülete. Az államhatalmi ágak elválasztása – az alkotmányos berendezkedés sajátosságaihoz igazodva – különböző formában valósulhat meg. Egyrészt garantálja a hatalomkoncentráció megakadályozását, másrészt a hatalmi ágak egyensúlyát. A jogállami demokráciák alkotmányai általában a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalmat különböztetik meg. Az a fajta feladatnövekedés, ami a modern államokat jellemzi, szükségszerűen magával hozta új szervek, mint hatalmi tényezők megjelenését, továbbá a hatalmi ágak – különösen a törvényhozó és a végrehajtó hatalom – egyre szorosabb együttműködési kötelezettségét is.<sup>49</sup>

A hatalommegosztás nemcsak horizontális, hanem vertikális szinten is értelmezhető, ebben az esetben az államhatalmat területi vagy testületi szinten osztják meg. A vertikális hatalommegosztásnak négy fajtáját ismerteti Petrétei József. A területi és települési önkormányzatok esetén a hatalom gyakorlása a központi és területi (helyi) szintek között oszlik meg. A területi egységeket megilleti az önkormányzás joga, az alkotmányban és más törvényekben kialakított normatív keretek biztosítják számukra a mozgásteret szabályalkotás és a végrehajtó tevékenység kapcsán. Balázs Zoltán kiemeli a vertikális hatalommegosztás e megvalósulási formája kapcsán, hogy az önkormányzatok külön-külön és összességükben egyaránt speciális viszonyban állnak a közhatalommal és a társadalmi hatalommal egyaránt, sőt maguk is primer találkozási pontjai a három hatalomnak (közhatalom, kormányzati és társadalmi hatalom).<sup>50</sup> Hasonlóképpen foglal állást Csink Lóránt, amikor azt írja, szűkebb értelemben csak akkor beszélhetünk vertikális hatalommegosztásról, ha a két, eltérő területi alapon szervezett intézmény legitimitása azonos. Ebben a megközelítésben viszont nincs vertikális hatalommegosztás unitárius államban

<sup>47</sup> SÁRI (1995b) i. m. 238.

<sup>48</sup> Ld. bővebben KECSŐ i. m. 122.

<sup>49</sup> PETRÉTEI (2002) i. m. 98–103.; PETRÉTEI (2009) i. m. 164–168.

<sup>50</sup> BALÁZS Z. i. m. 28–29.



a központi hatalommal szemben, mert nincs olyan entitás, amely szintén a szuverenitást hordozná.<sup>51</sup>

A közfeladatot, közigazgatási feladatot ellátó, közhatalmat gyakorló testületek szintén ellensúlyként léphetnek fel a központi hatalommal szemben. A köztestületek, mint funkcionális önkormányzatok átengedett, korlátozott kompetenciával rendelkeznek az önkormányzásra. A szövetségi államokban a vertikális hatalommegosztás két szereplője a szövetségi szint és a tagállamok, utóbbiaknak nemcsak autonóm kompetenciája van a törvényhozás vagy a végrehajtás során, hanem a szövetségi döntésekre is befolyást gyakorolnak. Ha a hatalommegosztás egy állam és egy nemzetközi szervezet között valósul meg, akkor a vertikális hatalommegosztás nemzetközi, nemzetek feletti formáját lehet azonosítani. Ebben az esetben az államok lemondanak saját döntési jogkörük egy részéről és azt egy nemzetközi szervezetre ruházzák.<sup>52</sup>

Jöllehet a hatalommegosztás és az államhatalmi ágak elválasztásának elve az Alkotmányban – szemben az Alaptörvénnyel – *expressis verbis* nem szerepelt, de azt az Alkotmánybíróság a jogállamiság elvéből levezetve, a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti-működési alapelveként védelemben részesítette már az Alaptörvény hatályba lépése előtt is.<sup>53</sup> Az Alaptörvény C. cikke pedig már kifejezetten rendelkezik arról, hogy a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.

## 2.2. A törvények ualmának elve

Jó példa a hatalommegosztás kapcsán említett, feladatnövekedéssel együtt járó együttműködési kötelezettség erősödésére az, ahogyan a jogállamban érvényesül a törvények primátusa, azaz a törvények ualmának elve, más megfogalmazásban a törvények kiemelkedő és meghatározó szerepe. Ez az elv azt juttatja kifejezésre, hogy a legfontosabb életviszonyokat törvényi szinten kell szabályozni, de *a mai demokráciákban az életviszonyok sokrétűsége és dinamikus változása miatt abszolút érvényben már nem érvényesülhet*. Magyary Zoltán is utalt arra, hogy a jogszabályok nagy száma, különösen a közigazgatási jog területén azzal a következménnyel járt, hogy azok megalkotását kénytelen

<sup>51</sup> CSINK i. m. 155.

<sup>52</sup> PETRÉTEI (2009) i. m. 169–170. Petrétei József megkülönbözteti még a hatalommegosztás időbeli, konstitucionális, döntési, társadalmi szintjét is.

<sup>53</sup> 31/1990. (XII. 18.) AB határozat.

volt egyre nagyobb mértékben a végrehajtó hatalomnak átengedni.<sup>54</sup> Rácz Attila rávilágít arra ezzel kapcsolatban, hogy a jogszabály dömping mögött a közigazgatás törvényessége biztosításának igénye áll, pontosan azért szabályozzák részleteiben a közigazgatás szervezetét és cselekvéseit, hogy azok ne általános jogi felhatalmazáson alapuljanak.<sup>55</sup>

Fentiek miatt jogszabályt nemcsak a törvényhozó hatalmi ágat képviselő Országgyűlés alkot, rugalmasabb szabályozási formaként az Alaptörvényben és a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvényben (a továbbiakban: Jat.) foglalt keretek között a végrehajtó hatalmi ághoz tartozó szerveket és személyeket is megilleti a normaalkotás joga. Ekképpen a Kormány és a miniszterek is jogosultak rendeletalkotásra, amelyek szabályozási tárgyukat tekintve érintetik a közigazgatás működését is, tehát önszabályozás valósulhat meg.<sup>56</sup> Ebben az esetben a hangsúly a jogalkotói hatáskör megfelelő mederben tartásán van, ennek kereteit pedig pont az Alaptörvényt és a Jat.-ot elfogadó Országgyűlés szabja meg.

### 2.3. A joghoz kötöttség elve

A joghoz kötöttség vagy más megfogalmazásban a jogalkalmazás törvényességének elve szintén a jogállam alapeleme, e szerint a jogalkalmazásnak az alkotmányosan elfogadott törvényeken és a jogszabályi hierarchiával összhangban álló egyéb jogszabályokon kell alapulnia.<sup>57</sup> A közigazgatás esetében a törvényesség a jog uralmát jelenti a közigazgatás felett. Szamel Lajos álláspontja az, hogy az államigazgatás elhatalmasodásának gátja a törvénynek való alávetettség.<sup>58</sup> Bibó István szerint a közigazgatás jogszerűsége „ősregi követelmény”, igaz korábban abban a megfogalmazásban volt jelen, hogy a „hatalmasoknak a hatalmukat igazságosan kell gyakorolniuk.”<sup>59</sup>

Ezen elv mögötti elvárásokat a közigazgatásra vonatkozóan általánosságban a következőképpen fogalmazhatjuk meg: a közigazgatás csak törvényi felhatalmazás alapján cselekedhet, és csak a jogszabályok céljával összeegyeztethető

<sup>54</sup> MAGYARY i. m. 76.

<sup>55</sup> RÁ CZ i. m. 13–14.

<sup>56</sup> Vö. TAMÁS (2004)

<sup>57</sup> PETRÉTEI (2009) i. m. 152.

<sup>58</sup> SZAMEL i. m. 15.

<sup>59</sup> BIBÓ (1986b) i. m. 112.

módon gyakorolhatja hatásköreit, azokkal nem élhet vissza. Magyary Zoltán így ír erről: „A közigazgatás szervezete és a szervek hatásköre a jog rendelkezésein alapszik, és a közigazgatás egész működése jogszabályok szerint, vagy legalább jogszabályok keretében folyik.”<sup>60</sup> Az egyén jogait érintő beavatkozás esetén a beavatkozásnak elkerülhetetlennek, szükségesnek és arányosnak kell lennie. A közigazgatás szervei esetében nem csak az az elvárás, hogy betartsák a jogszabályokat, hanem be is kell tartatniuk azokat. A közigazgatással szemben az egyént jogvédelem illeti meg.<sup>61</sup> Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a testület a közigazgatás törvény alá rendelésével összefüggésben megfogalmazott gondolatai a már korábban hivatkozott 56/1991. (XI. 8.) AB határozatban jelennek meg leginkább.

Fazekasné Pál Emese a közigazgatás törvényessége kapcsán kiemeli, hogy „A törvényesség eszméjének érvényesülése 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.”<sup>62</sup> Ugyanakkor ez az elv – ahogy arra Juhász Zoltán is rávilágít – folyamatos összeütközésben áll a közigazgatás hatékonyságának követelményével.<sup>63</sup>

A kollízió kapcsán Fazekasné Pál Emese megjegyzi, hogy „A közigazgatás egyik legnagyobb kihívása napjainkban, hogy az ügyfélbarát és szolgáltató jelleg mellett az alkotmányosságot, törvényszerűséget megtartva üzemeljen.”<sup>64</sup> Értekezésében utal e kérdéskör előzményeire is, felidézve a Szontagh Vilmos és Magyary Zoltán részvételével e témakörben zajló vitát<sup>65</sup>, amelyben Magyary Zoltán azt az álláspontot képviselte, hogy a posztindusztriális kor közigazgatásában a hangsúly a törvényességtől az üzemszerű eredményesség és hatékonyság felé tolódott. Magyary magától értetődő tételként kezelte, hogy a közigazgatásnak eredményesnek kell lennie, és csak az eredményesség adja meg a létjogosultságát. A jogállam által nem szándékolt, a közérdekre káros túlzás volt, hogy ez a követelmény a közigazgatás jogszerűségével szemben háttérbe szorulhatott. Mindemellett azt is kiemeli, hogy a közigazgatás jogszerűsége, valamint a közigazgatás gazdaságossága és eredményessége egyaránt fontos

<sup>60</sup> MAGYARY i. m. 40.

<sup>61</sup> ROZSNYAI i. m. 22–23.

<sup>62</sup> FAZEKASNÉ PÁL i. m. 12.

<sup>63</sup> JUHÁSZ i. m. 37.

<sup>64</sup> FAZEKASNÉ PÁL i. m. 30.

<sup>65</sup> Uo. 39.

követelmények.<sup>66</sup> Bibó István is reflektált a vitára, és arra a következtetésre jutott, hogy a mai állam az eredményességgel teljesen egy síkon és egyforma erővel kívánja a közigazgatás jogszerűségének az erősítését is.<sup>67</sup>

## 2.4. A bírósági jogvédelem

A közhatalommal szembeni jogvédelemnek a jogállamiság szempontjából kiemelt jelentősége van, átfogó és effektív jogvédelem nélkül jogállamról nem beszélhetünk. A jogvédelem akkor valósul meg, ha az, akinek a jogát a közhatalom intézkedése sérti, vagy aki a közhatalom intézkedését sérelmesnek tartja, bírósághoz fordulhat. Megvalósulásához nélkülözhetetlen tehát a bírói függetlenség biztosítása, mert a bíróság ennek birtokában tud a felmerülő jogvitában kötelező jelleggel és elfogulatlanul dönten. Nemcsak a rendes bíróságoknak, hanem az alkotmánybíróságnak is szerep jut az államhatalom intézkedései elleni védelemben, gondoljunk csak arra, hogy a jogalkotás esetében az alkotmányjogi szabályok betartása felett az alkotmánybíróság őrökdi.<sup>68</sup>

A helyi önkormányzás jogi védelmének követelménye a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 11. cikkében is megjelenik, amely szerint a helyi önkormányzatok jogosultak jogorvoslatot igénybe venni hatáskörük szabad gyakorlása és az önkormányzás olyan elveinek tiszteletben tartása érdekében, amelyet az Alkotmány vagy belső törvényhozás szentesít.

Magyarországon a bírósági jogvédelem a bírósági, alkotmánybírósági gyakorlat szerint a helyi önkormányzatokat is megilleti.<sup>69</sup> Az Alkotmány 43. § (2) bekezdés második mondata úgy fogalmazott: „[a]z önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlása bírósági védelemben részesül, jogai védelmében az önkormányzat az Alkotmánybírósághoz fordulhat”. Az Alaptörvényben ez a mondat nem szerepel, de az Mőtv. rendelkezése értelmében a helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírósági és bírósági védelemben része-

<sup>66</sup> MAGYARY i. m. 77–81.; KUKORELLI i. m. 80.

<sup>67</sup> BIBÓ (1986b) i. m. 116.

<sup>68</sup> PETRÉTEI (2009) 156–157.

<sup>69</sup> 2/2004. Közigazgatási jogegységi határozat az önkormányzatok perindítási jogosultságáról; 42/2008. (IV. 17.) AB határozat. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a helyi önkormányzás alapjogát önkormányzati hatáskörsoportként értékelte, értelmezésében az önkormányzati alapjogok szabályozása a kormánnyal és az államigazgatással szemben nyújt védelmet. Ld. 56/1996. (XII. 12.) AB határozat.

sül. A változásokkal összefüggésben Tilk Péter összefoglalóan megjegyzi egy 2012-ben publikált cikkében, hogy az Alaptörvény tekintetében az önkormányzat számára fennálló alkotmánybírói védelem a korábbiaknál szűkebb körű. „Egyes központi jogszabályokkal szemben nem lehet az Alkotmánybíróságtól jogvédelmet várni, másrészt az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezési lehetősége is jelentősen szűkült.<sup>70</sup> Fontos kiemelni ugyanakkor, hogy a cikk publikálását követő években az alkotmányjogi panaszok esetében az Alkotmánybíróság bizonyos megkötésekkel egyre szélesebb körben ismerte el különböző állami szervek és a helyi önkormányzatok indítványozói jogosultságát.<sup>71</sup> A bírósági jogvédelemmel összefüggésben a szerző azt emeli ki, hogy a helyi önkormányzatok feladat- és hatásköreinek védelmét az állammal, pontosabban a központi hatalommal szembeni védelem adja. Ennek egyik megjelenési formája a törvényességi felügyeleti bírságot megállapító döntéssel kapcsolatos felülvizsgálat.<sup>72</sup> Varga Ádám doktori értekezésében szintén azt emeli ki, hogy valójában az igazán kérdéses kör a helyi önkormányzatok alkotmánybírói védelme. A törvényben szabályozott (törvényi szabályozásból eredő) konkrét problémakörök bírósági védelme álláspontja szerint rendezett helyzet. Az Alkotmánybíróság gyakorlatát, továbbá a hatályos jogszabályi környezetet áttekintve az alkotmánybírói védelemmel összefüggésben arra a következtetésre jut, hogy bár olyan széleskörű indítványozói jogosultságra nem lehet számítani a jövőben sem, mint amit korábban az *actio popularis* biztosított, de az alkotmányjogi panasz útján megvalósuló jogvédelem elégséges lehet ahhoz, hogy a helyi önkormányzatok számára védelmet nyújtson az önkormányzati autonómiát sértő beavatkozásokkal szemben.<sup>73</sup>

## 2.5. A jogbiztonság elve

A jogbiztonság elvére két értelemben is hivatkoznak a szerzők, egyik vetülete a biztonság a jog által, a másik pedig a jog biztonsága. Előbbi a jog funkcióját illetően ölt testet, elvárás, hogy a jognak szilárd és megbízható rendet kell alkot-

<sup>70</sup> TILK (2012) i. m. 43.

<sup>71</sup> Ld. 23/2018. (XII. 28.) AB határozat.

<sup>72</sup> TILK (2012) i. m. 51.

<sup>73</sup> VARGA Á.(2019) i. m. 189–197.

nia kötelező rendelkezései útján, utóbbi a jog formális struktúraelvének alapja, magában foglalja a jog tartalmi meghatározottságát, fennállását és tartósságát.<sup>74</sup>

Magyary Zoltán kiemeli, hogy az a szilárdság, kiszámíthatóság és biztonság, amely tulajdonságokat a jogszabálynak tulajdonítanak, valójában az állam stabilitásától függ. Ha a pozitív norma által feltételezett, azaz „normális” helyzet megváltozik, megszűnik az alkalmazás alapjának szilárdsága is.<sup>75</sup>

Peschka Vilmos szerint a jogbiztonság feltételeinek megteremtése döntően a jogalkotás feladata, a jogalkotás ugyanis az a sajátos állami tevékenység, amely a jogilag általánosan érvényeset, a követendő, megvalósítandó jogi normákat létrehozza, megállapítja.<sup>76</sup>

A jogbiztonság érvényesülését több jellemzőn keresztül mérik: a társadalmi viszonyok szabályozottsága, a szabályozás egyértelműsége, a jogrendszer egységessége és áttekinthetősége, a jogalkalmazás kiszámíthatósága, a döntések végrehajthatósága és a szerzett jogok védelme egyaránt a jogbiztonság megvalósulásának mérője lehet.<sup>77</sup>

Az elv alkotmánybírói gyakorlata nagyon gazdag, a testület értelmezésében a jog egészének, továbbá egyes részterületeinek és egyes szabályainak is világosnak, egyértelműnek, hatásukat tekintve kiszámíthatóknak és a norma címzettjei számára előre láthatóknak kell lenniük.<sup>78</sup> A 25/1992. (IV. 30.) AB határozatban foglaltak szerint a jogbiztonság

„megköveteli, hogy az állampolgárok jogait és kötelességeit a törvényben megszabott módon kihirdetett és bárki számára hozzáférhető jogszabályok szabályozzák; meglegyen a tényleges lehetőség arra, hogy a jogalanyok magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely jogszerű magatartást visszamenőleges érvénnyel ne minősítsenek jogellenesnek.”

Mindezekon túl az Alkotmánybíróság egy másik döntésében kifejti azt is, hogy a jogbiztonság a szerzett jogok védelmének elvi alapja, komponensei közé tartozik az állami beavatkozás korlátok közé szorítása is, mivel „a korlátlan ál-

<sup>74</sup> PETRÉTEI (2009) i. m. 153–156.

<sup>75</sup> MAGYARY i. m. 77.

<sup>76</sup> PESCHKA i. m. 243.

<sup>77</sup> PETRÉTEI (2009) i. m. 153–156.

<sup>78</sup> 11/1992. (III. 5.) AB határozat.

lami beavatkozás lehetősége a jogalanyokat – a természetes és jogi személyeket egyaránt – szüntelen jogbizonytalanságban tartja, s így összeegyeztethetetlen a jogállamfogalom lényegével.”<sup>79</sup>

Fentiekből megállapítható, hogy a jogbiztonság lényegi eleme a normavilágosság. A Jat. 2. § (1) bekezdése ezt a követelményt úgy fogalmazza meg, hogy a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie. A nem megfelelően értelmezhető normatartalom egyértelműen kihat a normaalkalmazásra, jogbizonytalanságot okozhat. Az Alkotmánybíróság gyakorlata rámutat arra is, hogy egy jogszabály vagy annak valamely rendelkezése akkor tekinthető a jogbiztonság követelményébe ütközőnek, „[...] ha megfogalmazása olyannyira homályos, hogy jogalkalmazói értelmezéssel sem tölthető ki tartalommal, vagy határozatlansága lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára.”<sup>80</sup>

### 3. A jogvédelem és eszközei

A jogállam fogalmához kapcsolódó definíciók és egyes tartalmi elemek számbavétele után levonhatjuk azt a következtetést, hogy a jogállamiság egyik lényegi feltétele – Petrétei József megfogalmazásában legfontosabb próbája<sup>81</sup> – a jogszabályok tényleges érvényesülésének biztosítása. Ennek megvalósításához pedig nélkülözhetetlen a jogvédelem feladata, amely kategória megjelenik Máthé Gábor definíciójában (a jogállam jogvédő állam, ami azt jelenti, hogy az alkotmány és a törvények betartását állami intézmények útján kell kikényszeríteni), illetve más szerzőknél szűkebb értelemben (a bírósági jogvédelemre vonatkoztatva) a tartalmi kritériumok sorában. Már előljáróban fontos leszögezni, hogy a jogvédelem tágabb fogalom, mint a jogorvoslat, magába foglalja a tárgyi jog védelmét is.

A hatékony jogvédelem elve az Európai Unió Bírósága szerint az uniós tagállamok közös alkotmányos hagyományainak része, a közigazgatási bíráskodás európai alapköve.<sup>82</sup> A hatékonyság megvalósulásának több részeleme van, az egyik a jogvédelem hézagmentessége, ami azt foglalja magába, hogy valóban

<sup>79</sup> 32/1991. (VI. 6.) AB határozat

<sup>80</sup> 534/E/2001. AB határozat

<sup>81</sup> PETRÉTEI (2009) i. m. 156.

<sup>82</sup> F. ROZSNYAI (2018) i. m. 24.

minden kifelé irányuló közigazgatási cselekvéssel szemben legyen igénybe vehető valamilyen jogvédelmi eszköz. A hatékony jogvédelem záloga a szubjektív és objektív jogvédelem megfelelő egyensúlyi helyzete.<sup>83</sup>

F. Rozsnyai Krisztina szerint a német szakirodalom a tárgyi jog védelmére, a jogszabályok közigazgatás általi betartásának felügyeletére használt „*objektive Rechtskontrolle*”, és az alanyi jogok védelmét jelentő „*subjektiver Rechtsschutz*” fogalmakkal szemléletesebben fejezi ki azt a különbséget (kettőséget), amit a magyar jogirodalom pusztán a szubjektív/objektív jelzőkkel érzékeltet. A szubjektív jogvédelem az egyéni jogok és jogos érdekek védelmére hivatott. Az objektív jogvédelem pedig a közigazgatás jogszerűsége ellenőrzésének kifejeződése. Bizonyos esetekben ugyanis – mint az értekezés előző fejezetében már láttuk – az egyéni jogvédelmi igény nélkül is szükséges a tárgyi jogrend helyreállítása a jogállamiság és a hatalmi ágak megosztásának elvéből kifolyólag.<sup>84</sup>

Varga Zs. András az *objektív jogvédelemhez* sorolja azokat a mechanizmusokat, amelyek a jogszabályok megsértése esetén gondoskodnak a hátrányos jogkövetkezmények alkalmazásáról ezzel biztosítva, hogy a természetes és jogi személyek a magatartásukat valóban a jogszabályokhoz igazítsák (idetartozik a jobbiztonság, az önkényesség megtiltása, a diszkriminációmentesség és a törvény előtti egyenlőség), a *szubjektív jogvédelem* kategóriájába pedig azokat, amelyek a jogalkalmazással érintett személyek számára lehetővé teszik a jogkövetkezmények indokoltságának és szükségességének vitatását (a független és pártatlan bíróságok működése, valamint a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatának biztosítása).<sup>85</sup>

A közigazgatásban a hibás működés, hibás döntések kiszűrését vagy kiküszöbölését, azaz a jogvédelem megvalósulását a kontrollmechanizmusok segítik. A közigazgatás kontrollján ezért általánosságban és tágran megfogalmazva mindazokat az eljárásokat értjük, amelyek során „egy közigazgatási szerv tevékenységét (eljárását, döntését, hatékonyságát, célszerűségét, gazdaságosságát stb.) egy közigazgatási vagy más szerv megvizsgálja, értékeli és az esetek egy részében befolyásolja”.<sup>86</sup>

A közigazgatás kontrollja tehát többféle mechanizmust, eljárást foglal magába, melyeket különböző szempontok alapján lehet tipizálni, például, hogy

<sup>83</sup> F. ROZSNYAI (2019) i. m. 110–111.

<sup>84</sup> F. ROZSNYAI (2018) i. m. 26.

<sup>85</sup> VARGA (2017b) i. m. 20.

<sup>86</sup> VARGA (2018) i. m. 3.



a kontroll köz- vagy magánjogi jogalánya rendeltetésszerűen látja-e el ezt a feladatot, vagy eseti érdeklődés alapján, milyen szempontok szerint folytathatja le eljárását (vizsgálhat-e hatékonyságot, célszerűséget, vagy csak törvényességi szempontú lehet), milyen eszközei vannak a feltárt jogsértés orvoslására.

A kontrolleszközök rendszertanát legrészletesebben Varga Zs. András tárja elénk a hazai irodalomban. A szerző kontrollmechanizmusokkal foglalkozó munkáiban három megközelítési mód – az Európa Tanács közigazgatási (eljárás) jogi modellje<sup>87</sup>, a közigazgatástani alapmodell és a Tamás András osztályozását megalapozó közjogi modell<sup>88</sup> – bemutatása után először elhatárolja egymástól az intézményes és nem intézményes kontrollt. Utóbbi lényegében az Alaptörvény által biztosított szabadságjogok (közérdekű adatok megismeréséhez való jog – Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdés, sajtószabadság – Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdés) gyakorlásának eredménye, de mivel ez nem köthető kötelező formához, illetve gyakorlása sem írható elő, ezért a szerző mélyebb vizsgálatától a hivatkozott publikációiban eltekintett.<sup>89</sup>

Az intézményes kontrollok közös jellemzője, hogy esetükben a kontrolltevékenységet rendeltetésszerűen vagy rögzített eljárási szabályok keretei között gyakorolják. E típuson belül a szerző megkülönbözteti egyrészt a politikai és jogalkalmazói kontrollt és utóbbi kategóriát még tovább osztja jogorvoslati és alternatív kontrolleszközökre. Valamennyi intézményes kontrolleszköznek van belső és külső fajtája is, attól függően, hogy az ellenőrzött közigazgatási intézményrendszeren belül vagy kívül helyezkednek el.<sup>90</sup>

A három kontrollfajta alkalmazásának középpontjában jellemzően a jogviszony három elemének egyike áll: a politikai kontroll elsődlegesen a hatóságot (közigazgatási szervet), a jogorvoslat elsődlegesen a döntést, míg az alternatív kontroll elsődlegesen az ügyfelet helyezi a középpontba.<sup>91</sup>

A politikai kontroll Varga Zs. András álláspontja szerint magában foglalja mindazokat az eljárásokat, amelyek során vagy eredményeként a kormányzás szereplői meghozzák a közigazgatás működésének fő irányáival, intézményrendszerével és módszereivel kapcsolatos döntéseiket. A kontroll e formája

<sup>87</sup> Az Európa Tanács Jogi Főigazgatósága 1996-ban tette közzé Közigazgatási Kézikönyvét, amelyben megkülönbözteti a közigazgatás kontrolljának három formáját: a belső, a bírósági és az ombudsmani utat.

<sup>88</sup> Tamás András Varga Zs. András álláspontja szerint a kontroll tényét helyezi a középpontba és nem a jogviszonyokon alapuló, normatív elemekre helyezi a hangsúlyt, hanem a strukturális-funkcionális kapcsolatokra. Ld. VARGA (2018) i. m. 42–43.

<sup>89</sup> VARGA (2017b) i. m. 20.

<sup>90</sup> VARGA (2018) i. m. 73–90.

<sup>91</sup> Uo. 91.

megvalósulhat a nép és egyes alkotmányos intézmények, az Országgyűlés, a Kormány, a helyi önkormányzatok vagy a köztársasági elnök útján.<sup>92</sup>

A közigazgatás jogalkalmazói kontrollja jogorvoslati vagy alternatív formájú lehet attól függően, hogy a felülvizsgálat a döntés befolyásolásának (megváltoztatásával vagy megsemmisítésével) jogával jár-e, vagy a vizsgáldás többé-kevésbé eljárási szabályokhoz kötött, ám nem jár a vizsgált döntést érintő eredménnyel.<sup>93</sup> Belső jogorvoslatot biztosítanak a felügyeleti szervek. Külső jogorvoslati feladatot látnak el ehhez képest a bíróságok, és ide sorolandó – az Alaptörvény hatálybalépését követően mindenképp – az Alkotmánybíróság is.<sup>94</sup> Az alternatív kontrolleszközök belső csoportjához tartoznak azok a közigazgatási szervek, amelyek nem politikai és nem is jogorvoslati, hanem egyéb jogalkalmazói típusú kontrollt végeznek, az ombudsmani, az ügyészi és a magánjogi bírói kontrollt pedig az alternatív, de külső kontrollok közé sorolja Varga Zs. András.<sup>95</sup>

## 4. Az irányítás-felügyelet-ellenőrzés triászja

### 4.1. A fogalmi meghatározás nehézségei

A közigazgatási kontrolleszközök leírásának alapja leggyakrabban az irányítás-felügyelet-ellenőrzés működési triász,<sup>96</sup> amelynek bemutatása e helyütt is megkerülhetetlen. Az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés fogalmának meghatározása és egymástól való elhatárolása nem véletlenül a jogtudomány és a közjog egyik sokak által kutatott kérdése. Ugyanakkor nemcsak sokszor vizsgált, hanem rendkívül nehéz terület is, ennek egyik oka pedig a témakört érintő, régóta fennálló fogalmi zűrzavar.

Szamel Lajos már 1963-ban ír erről: „[...] az államigazgatás legfelsőbb irányítása (vezetése) és felügyelete olyan összefüggő fogalmak, amelyeket egymás nélkül használni szinte lehetetlenség. Ezeknek a fogalmaknak a tartalma elméletileg kellően tisztázottnak nem mondható.”<sup>97</sup>

<sup>92</sup> Uo. 77.

<sup>93</sup> Uo. 88.

<sup>94</sup> Uo. 87.

<sup>95</sup> Uo. 87–90.

<sup>96</sup> Uo. 26.

<sup>97</sup> SZAMEL (1963) i. m. 154., idézi: KALTENBACH i. m. 38.

Szentpéteri István szerint a fogalmak tartamát, egymáshoz való viszonyát (például azt, hogy a felügyelet az irányítás része vagy az irányítás a felügyeleté) leginkább a hatalom koncentrációjának vagy decentralizációjának folyamata határozta meg. Hangsúlyozza ugyanakkor, hogy a „[...]” jogi és jogtudományi terminológia azonban nem mindig követte e változások logikáját, s a régi fogalmakban próbált új viszonyokat kifejezni.<sup>98</sup>

Bosánszky Lajos egy 1986-ban megjelent cikkében foglalkozott az igazgatás, irányítás, vezetés, felügyelet, ellenőrzés alapfogalmakkal. Más szerzőkhöz hasonlóan kritikaként jegyezte meg, hogy ezek a kifejezések több jelentést hordoznak, ezért mindenki saját elképzelése szerint használja azokat, olykor szinonimaként, továbbá a jogszabályok sem egységesek, következetesek e terminológiák használata terén.<sup>99</sup> Az ugyanazzal az elnevezéssel jelölt kifejezések mögötti tartalom átalakulását a szerző leginkább azokra a társadalmi, gazdasági változásokra vezeti vissza, melyek következtében egyrészt az egyes (irányítási) módszerek korszerűsödtek, másrészt a régi fogalmak új tartalmat kaptak.<sup>100</sup>

Kaltenbach Jenő A felügyelet fogalma a jogirodalomban és a jogi szabályozásban c. cikkében három (időbeli) szakaszra osztva veszi górcső alá a problémakört, vizsgálja az 1967 előtti, az 1967–1980 közötti és 1980 utáni állapotokat. Következtetése az, hogy bár az idő előrehaladtával a jogi normák precízebb, részletezőbb tartalmúak lettek a vizsgált tevékenységeket illetően, a terminológiai ellentmondás nemcsak, hogy nem oldódott fel, de úgy tűnik, változatlan intenzitású. Az elnevezés gyakran következtelen, ugyanakkor a konkrét eszközrendszer taxációja miatt tartalmilag mégis eldönthető, hogy adott esetben irányítással vagy felügyelettel van-e dolgunk.<sup>101</sup>

A kifejezések elhatárolása terén a rendszerváltás sem hozott forradalmi változást, Zsuffa István 2004-ben az irányítási viszonyokat szabályozó jogszabályok áttekintését követően állapította meg, hogy „[...] az elvi alapok és a következetesség teljes hiánya jellemzi a rendszerváltás óta eltelt időszak ilyen irányú jogalkotását”.<sup>102</sup> Ugyanakkor a szerző felhívja a figyelmet arra, hogy „[...] a különböző közigazgatási szervek státusa, funkciója, feladatai és hatásköre között jelentős különbségek vannak. Ezeknek a különbségeknek többé-kevésbé tükröződnie kell az irányítási viszonyokban is. Alapvető különbség

<sup>98</sup> SZENTPÉTERI i. m. 820.

<sup>99</sup> BOSÁNSZKY i. m. 503.

<sup>100</sup> BOSÁNSZKY i. m. 504.

<sup>101</sup> KALTENBACH i. m. 131.

<sup>102</sup> ZSUFFA i. m. 409.

van azonban az anarchikus viszonyok, valamint a főszabályra és indokolt, megengedett kivételekre épülő szabályozás között.”<sup>103</sup>

A fogalmi keretek tisztázása azért sem elhanyagolható, mert ugyanaz a személy vagy szerv egyszerre több fajta kontrolltevékenységet is gyakorolhat és tevékenység típusától függően illethetik meg intézkedési jogosítványok. A hatályos jogszabályi rendelkezések értelmében az igazságügyi miniszter például irányítja a Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézetet,<sup>104</sup> törvényességi felügyeletet gyakorol a Magyar Ügyvédi Kamara és a területi ügyvédi kamarák felett,<sup>105</sup> ellenőrzi a közvetítői működést,<sup>106</sup> és a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága létrehozásáig a bírósági végrehajtási szervezet feletti általános felügyeletet is ellátta.<sup>107</sup>

Fentiek előrebocsátását követően a jogintézményekkel kapcsolatban összefoglalóan és általánosságban elmondható, hogy nem vitatott az a tény, hogy az irányítás keretei között az irányító szerv – jogi és nem jogi eszközökkel – meghatározó befolyást gyakorol az irányított szervekre. Ebből kifolyólag amennyiben egyfajta erősségi sorrendet kívánunk felállítani a felsorolt kategóriák között, annak élére mindenképpen az irányítás kerül, mivel az foglalja magába a legszélesebb körű jogosítványokat. A felügyelet szintén két szerv közötti viszonyt határoz meg, azonban az irányításnál lényegesen kisebb befolyásolásnak ad teret a működésre vonatkozóan és tisztán jogi kategória. A leglazább kapcsolatot a szervek között az ellenőrzés jelenti, amelyet a szerzők leggyakrabban az irányítás és a felügyelet részeként, eszközöként határoznak meg, de lehet önálló tevékenység is. Az ellenőrzés keretei között az ellenőrzést végző csak vizsgálódhat és információkat szerezhet az ellenőrzöttről, azonban annak akarat-elhatározását, tevékenységét és jogi aktusait nem befolyásolhatja közvetlenül. Tehát amíg a felügyelet intézkedési jogosítvánnyal is bírhat – és típusától függően eszközei között megtalálható az aktusok megsemmisítése, jóváhagyása, a törvénysértőnek ítélt döntés felfüggesztése is – az ellenőrzés nem tartalmaz közvetlenül hatályosuló beavatkozási, csak indítványozási jogot.

Fenti általános megállapítások árnyalásához elengedhetetlen az egyes kontrolltípusok egyenkénti, mélyebb vizsgálata. A vizsgálatot megelőzően azonban a következőkre mindenképpen ki kell térni. A nevesített kontrolleszközöknek

<sup>103</sup> Uo.

<sup>104</sup> A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 1. melléklet G).

<sup>105</sup> Az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény 197. § (1) bekezdés.

<sup>106</sup> A közvetítői tevékenységről szóló 2002. évi LV. törvény 17. § (1) bekezdés.

<sup>107</sup> A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 230. § (1) bekezdés.

további altípusai vannak, az irányításnak, felügyeletnek és ellenőrzésnek egyaránt több fajtáját különbözteti meg a szakirodalom, valamint a tételes jog, és ezek kategorizálása is igen változatos. A megkülönböztetés alapja lehet például, hogy a kontrolleszközök milyen jogalanyok között és melyik közigazgatási tevékenységfajtaban fordulnak elő.<sup>108</sup> Arra is van példa, mint ez a fentiekből már kiderült, hogy tartalmilag ugyanazokat az intézkedési jogköröket lefedő eszközöket eltérő elnevezéssel illetik vagy épp ellenkezőleg ugyanazon elnevezéshez az ágazati jogszabályok különböző eljárási lehetőségeket biztosítanak.<sup>109</sup> A teljesség igénye nélkül a forrásokban találkozhatunk hierarchikus, hierarchián kívüli, külső, szervezeti, tevékenységi, hatósági, szakmai, és törvényességi felügyelettel is. Az ezekkel kapcsolatos hazai elméleteket – jogtörténeti kitekintéssel – részletesen bemutatja Gyurita Rita A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete c. értekezésében. E helyütt a kutatás célkitűzéseivel összhangban csak a legfontosabb megállapítások szintézisére törekszem.

## 4.2. Hierarchikus igazgatás

Az irányítás, felügyelet, ellenőrzés témakörét a legtöbb esetben a közigazgatási tevékenységfajtákhoz kapcsolódóan tárgyalják. Ez a megközelítési mód tehát a közigazgatási tevékenységek tipizálásából indul ki. A tevékenységfajták között helyet kap a hierarchikus és nem hierarchikus tevékenységek kategóriája. Ez a megkülönböztetés arra fókuszál, hogy a közigazgatás milyen szervezeti keretek között fejti ki a tevékenységet. Az alá-fölrendeltségi viszonyok mentén folyó közigazgatási tevékenységet hierarchikus igazgatásnak, az ilyen viszonyokon túlit pedig hierarchián kívüli igazgatásnak hívja a szakirodalom.<sup>110</sup>

Hierarchikus igazgatás valósul meg, ha a közigazgatás valamely magasabb szintű szerve neki alárendelt szervet irányít, ilyenkor az igazgatás olyan tevékenységekben realizálódik, amelyek jogilag kevésbé kötöttek és a befolyásolás lehetősége az alárendelt teljes tevékenységre kiterjed. Ezzel szemben a hierarchián kívüli igazgatásban jogszabály által pontosan meghatározott módszerek és eszközök állnak rendelkezésre, a befolyásolási lehetőség is szűkebb és jogilag határolt. Takács Albert felhívja a figyelmet ugyanakkor arra, hogy hierarchián belül egy közigazgatási tevékenység befolyásoló ereje, a felettes szerv rendel-

<sup>108</sup> FAZEKAS (2014) 133.

<sup>109</sup> IVANCSICS (2015) i. m. 238.; LŐRINCZ (2010) i.m. 251.

<sup>110</sup> TAKÁCS (2001) i. m. 158–165.

kezési joga nem függ feltétlenül a mögötte meghúzódó közhatalmi töltéstől. A szerző közhatalmi tartalmú tevékenységnek azokat tekinti, amelyeknél a partnereknek nincs lehetősége arról dönteni, hogy együttműködik-e a közigazgatással vagy sem. A felettes szerv meghatározhatja az utasításban az alárendelt cselekvését, de ebben az utasításban nem a közhatalom van jelen, hanem – igazgatástudományi megfogalmazás szerint – a különös hatalmi viszony, ami lehet hivatali viszony vagy szervezeti, igazgatási hatalom. A hierarchián kívüli tevékenység alapját pedig éppen az adja, hogy a közigazgatás jogszabályokban odaítélt közhatalmi, mindenkire kiterjedő eszközökkel cselekedhet.<sup>111</sup>

A hierarchikus igazgatáson belül külön kell vizsgálni a közigazgatási szervek belső igazgatását, valamint az alárendelt közigazgatási szervek irányítását, felügyeletét és ellenőrzését.

#### *4.2.1. A közigazgatási szervek belső igazgatása*

A közigazgatási szervek belső igazgatása a szervezet működéséhez szükséges szervezeti keretek, személyi és anyagi feltételek biztosításán, a szervezeten belüli munkamegosztás kialakításán, a szervezet működésének fenntartásán és összehangolásán keresztül valósul meg. A belső igazgatás kereteit jogszabályok jelölik ki, egyszemélyi felelős vezetés alatt álló szerv esetén a szerv vezetőjének feladata a belső igazgatás megvalósítása.<sup>112</sup>

#### *4.2.2. Az alárendelt közigazgatási szervek irányítása, felügyelete, ellenőrzése*

Fentiekől eltérően „az irányítás önálló közigazgatási szervek közötti, tartós viszony, amelyben az irányítást végző közigazgatási szerv olyan jogosítványokkal rendelkezik, amelyek alkalmasak arra, hogy az irányított szerv működésére meghatározó befolyást gyakoroljanak.”<sup>113</sup>

A szerzők megkülönböztetik az irányítás szakmai és szervei típusát, előbbi esetben a szerv szakmai tevékenységének, utóbbiban a működés szervezetének irányításáról beszélünk. Ha az irányítói jogok erősek, mindkét típusú irányítás

<sup>111</sup> Uo. 159–161.

<sup>112</sup> SZALAI i. m. 70.

<sup>113</sup> Uo. 71.

megvalósul, ha korlátozottak, akkor csak a szakmai.<sup>114</sup> A jogi szabályozás megoszthatja az irányítási jogosítványokat, ebben az esetben osztott irányításról beszélünk. Jó példa erre a fővárosi és megyei kormányhivatalok esete, ahol a szakigazgatási szervek fennállásának idején a törzshivatali ügyek egyes csoportjai, valamint a szakigazgatási szervek feletti szakmai irányítást nem a fővárosi és megyei kormányhivatal irányítására kormányrendeletben kijelölt miniszter, hanem a Kormány által rendeletben meghatározott központi államigazgatási szerv vezetője gyakorolta.<sup>115</sup>

Az irányítás, felügyelet, ellenőrzés témakörét érintő fogalmi zűrzavar felszámolásában kétségkívül előremutató volt, amikor a jogalkotó megalkotta a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvényt (a továbbiakban: régi Ksztv.), amely elsőként szabályozta az államigazgatási szervek vertikális kapcsolatait, az irányítást és a felügyeletet. A jogszabály indokolása rámutat, hogy bár a jogalkotás és a jogi szaknyelv korábban is használta mind az irányítás, mind a felügyelet fogalmát, ezek pontos tartalma nem volt definiálva, a szervezeti jogszabályok a hatáskör és a vele járó eszközök megjelölése nélkül használták a terminusokat. A két jogintézmény egymáshoz való viszonyát úgy határozta meg a törvény, hogy a felügyelet az irányítás részét képező, tételesen megjelölt jogkörökre terjed ki. Ugyanakkor ki kell emelni azt is, hogy a szabályozás nem jelentett teljes egységesítést, mivel lehetőséget teremtett az ágazati törvényeknek az irányítási, felügyeleti jogkörök eltérő tartalommal történő telepítésére.

Jelenleg a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.) 2–4. §-ai szabályozzák az államigazgatási szervekkel kapcsolatos irányítási és felügyeleti hatásköröket.

A Ksztv. alapján törvény eltérő rendelkezése hiányában irányításon (teljes irányítási jogkörön) az alábbi hatáskörök együttesét kell érteni:

- a) az államigazgatási szerv alapítása, átalakítása, valamint megszüntetése,
- b) az államigazgatási szerv vezetésére kinevezés, vezetői megbízás adása, az államigazgatási szerv vezetőjének felmentése, a vezetői megbízás visszavonása, és – ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik – az államigazgatási szerv vezetőjével kapcsolatos egyéb munkáltatói jogok gyakorlása,

<sup>114</sup> TAKÁCS (2001) i. m. 167.

<sup>115</sup> Ld. a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvény módosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 6–8. § 2015. április 1. előtt hatályos rendelkezéseit

- c) az államigazgatási szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzése,
- d) az államigazgatási szerv szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása,
- e) az államigazgatási szerv döntésének megsemmisítése, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás,
- f) jogszabályban meghatározott esetekben az államigazgatási szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyása,
- g) egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására,
- h) jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés,
- i) az államigazgatási szerv kezelésében lévő közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok, valamint a b), c) és e)-h) pont szerinti irányítási hatáskörök gyakorlásához szükséges, törvényben meghatározott személyes adatok kezelése.

Az irányítási hatáskör gyakorlásának korlátja az, hogy – amennyiben törvény kivételt nem tesz – az irányítási hatáskör gyakorlója az irányított államigazgatási szerv hatáskörét nem vonhatja el és döntését nem változtathatja meg.

Az irányítási hatáskör megosztására a hatályos joganyagban is találunk példát az alábbiak szerint. A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.) 40. §-a alapján a fővárosi és vármegyei kormányhivatal a Kit.-ben meghatározott eltérésekkel a Kormány a kormányhivatal irányítására kormányrendeletben kijelölt miniszter (a továbbiakban: irányításra kijelölt miniszter) útján irányítja, ugyanakkor a szakmai irányításban közreműködhet az a (szakmai irányító) miniszter, aki – törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában – a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló kormányrendelet alapján az adott feladatkörrel rendelkezik (a továbbiakban: szakmai irányító miniszter).

A szakmai irányító miniszter közreműködési jogosultságának gyakorlása során együttműködik az irányításra kijelölt miniszterrel, ennek kereteit a fővárosi és vármegyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 568/2022. (XII. 23.) Korm. rendelet 7. §-a határozza meg. A szakmai irányító miniszter a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló kormányrendeletben meghatározott ügyekért való felelőssége keretében írásban tájékoztatja a minisztert

- a) a kormányhivatalokat érintő szakmai tervekről és a megvalósítás szervezeti és költségvetési feltételeire vonatkozó javaslatairól,



- b) a kormányhivatalok költségvetését érintő, az éves költségvetési tervezés során nem érvényesített feladatokról,
- c) az országos hatósági ellenőrzési tervről és a végrehajtás tervezett költségéről, továbbá
- d) a kormányhivatalok által használt informatikai rendszerek üzemeltetését és fejlesztését érintő változásokról.

Fentiekén túl a szakmai irányító miniszter módszertani támogatást biztosít a kormányhivatalok számára, amelyet tájékoztatásul az irányításra kijelölt miniszternek is megküld, továbbá törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában jogosult az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényben (a továbbiakban: Ákr.) a felügyeleti szervre ruházott jogkörök gyakorlására, ha a döntés a fővárosi és vármegyei kormányhivatal hatáskörébe tartozik.

A Kit. meghatározott ügycsoportok esetében lehetővé teszi azt is, hogy kormányrendelet kijelölése alapján a kormányhivatal felett a szakmai irányító miniszter, központi államigazgatási szerv vezetője, vagy más szerv gyakoroljon egyes Ksztv.-ben foglalt irányítási hatásköröket, mint az államigazgatási szerv döntésének megsemmisítése, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás, az államigazgatási szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyása, egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására, jelentésselre vagy beszámolóra való kötelezés.

Fentiekből láthatjuk, hogy az irányításhoz tartozó hatáskörök, illetve azok megosztása kapcsán a Kit. a Ksztv.-re utal vissza. A két jogszabály egymáshoz való viszonyát illetően kiemelném, hogy Kit. a kormányzati igazgatási szervek jogállását, a köztük lévő hierarchikus viszonyokat szabályozza, míg a Ksztv. az államigazgatási szervekét, utóbbi hatálya tehát tágabb. A Ksztv. maga biztosítja továbbá azt a lehetőséget, hogy törvény másként rendelkezessen az irányításhoz tartozó hatáskörök szabályozásáról.

Az irányítás mellett a Ksztv. az államigazgatási szervek feletti felügyelet tartalmát is meghatározza. Ha jogszabály államigazgatási szerv felügyeletét említi, azon az alábbi hatáskörök együttesét kell érteni:

- a) ha törvény eltérően nem rendelkezik az államigazgatási szerv vezetésére kinevezés, vezetői megbízás adása, az államigazgatási szerv vezetőjének felmentése, a vezetői megbízás visszavonása, és – ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik – az államigazgatási szerv vezetőjével kapcsolatos egyéb munkáltatói jogok gyakorlása,

- b) az államigazgatási szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzése,
- c) az államigazgatási szerv szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása, valamint
- d) az államigazgatási szerv vezetésére kinevezéssel, vezetői megbízás adásával, az államigazgatási szerv vezetőjének felmentésével, a vezetői megbízás visszavonásával, az államigazgatási szerv vezetőjével kapcsolatos egyéb munkáltatói jogok gyakorlásával, továbbá az államigazgatási szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzésével, valamint az államigazgatási szerv szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyásával összefüggésben
  - jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés, illetve
  - az államigazgatási szerv kezelésében lévő közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok, valamint meghatározott személyes adatok kezelése.

Tekintettel arra, hogy az államigazgatási szervek feletti felügyelet az irányítás kapcsán meghatározott jogkörök egy részének gyakorlását jelenti, részirányítási jogkörnek<sup>116</sup> is nevezik a felügyeletnek ezt a típusát.

Mindezekből megállapítható, hogy az államigazgatási szervek egymás közti, hierarchikus kapcsolati viszonyában az irányítás mindig több mint a felügyelet, a felügyeletből hiányzik a rendelkezési jog. Ugyanakkor a felügyeletet gyakorló szerv is beavatkozhat a felügyelt szerv viszonyaiba, de önálló mozgásterét nem érintheti.<sup>117</sup>

A hierarchikus igazgatásban megvalósuló szervezetek közötti, államigazgatási szervi felügyelet, amit a szakirodalomban általános felügyeletnek is hívnak – ha a szabályozásból más nem következik – a fentiekben felsorolt jogosítványok mindegyikét jelenti. Az egyik legfontosabb jegyként az különbözteti meg a felügyelet más formáitól (mint például a későbbiekben elemzésre kerülő törvényességi felügyelettől), hogy esetében a felügyeleti jogviszony nem áll bírósági ellenőrzés vagy felülvizsgálat alatt, azaz a felügyelt jogainak bírósági jogvédelme nem jelenik meg.<sup>118</sup>

<sup>116</sup> Már Szamel Lajos is két típusát különböztette meg a felügyeletnek, melyek közül az egyik az irányítás részjogköre, a másik pedig önálló felügyeleti tevékenység. Madarász Tibor viszont még nem tekintette a hierarchikus felügyeletet a hierarchikus irányítás részjogkörének. Ld. SZAMEL (1963) i. m. 163.; MADARÁSZ (1975) i. m. 178.

<sup>117</sup> PATYI (2017) 85.

<sup>118</sup> PATYI–VARGA i. m. 184–185.; PATYI (2017) i. m. 85.

Az általános felügyelettől meg kell különböztetnünk a hatósági tevékenység feletti felügyeletet, melynek célja a közigazgatási szervek hatósági ügyeikben lefolytatott eljárásainak vizsgálata. Lapsánszky András a „hierarchikus felügyelet sajátos, önálló és határozottan elkülöníthető jellemzőkkel rendelkező” típusaként jelöli meg a hatósági tevékenység feletti felügyeletet.<sup>119</sup>

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) felügyeleti eljárásaként nevesíti és a hivatalból lefolytatásra kerülő jogorvoslatok közé sorolja a felügyelet azon formáját, melynek során az eljáró hatóság felügyeleti szerve – azaz a jogszabály által kijelölt szerv – megteszi a szükséges intézkedést a jogszabálysértő döntés korrigálására. E felügyeleti tevékenység alanyát, tárgyát, eszközeit, tehát az Ákr. szabályozza. Fontos jellemzője, hogy terjedelme csak a hatósági ügyekre, hatósági ügyintézésre vonatkozik. A felügyeleti jogviszonynak ez a típusa a közigazgatási hatóságok között áll fenn, de a tevékenység közvetlenül érintheti a külső jogalanyok, ügyfelek jogi helyzetét is például egy hatósági döntés megsemmisítése kapcsán.

Amennyiben a hatóság döntése jogszabályt sért, a felügyeleti szerv a hatósági döntést megváltoztatja vagy megsemmisíti, illetve szükség esetén a döntés megsemmisítése mellett új eljárásra utasítja az ügyben eljáró hatóságot. E jogkör gyakorlásának azonban több korlátja is van. A hatóság döntése nem változtatható meg és nem semmisíthető meg, ha

- azt a közigazgatási bíróság érdemben elbírálta,
- a jogszabály által meghatározott idő eltelt,
- semmisségi ok hiányában az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené,
- azt jogszabály kizárja vagy feltételhez köti, és a feltétel nem áll fenn.

A felügyeleti eljárásban hozott döntés közigazgatási bíróság előtt támadható meg.

A felügyeleti szerv döntés-felülvizsgálati feladatán túli jogosítványai közé tartozik többek között, hogy a mulasztó hatóságot utasítja a mulasztás felszámolására, eljárási kötelezettségének teljesítésére, illetve dönt a hatóság vezetőjével szemben fennálló, továbbá az egész hatóságot érintő kizárási kérelmekről.

A hatósági eljárás feletti felügyeleti eljárás korlátja – és ez alapján ez is törvényességi szempontú felügyelet –, hogy csak a jogszabályok megtartását vizsgálhatja, és hatáskörelvonást nem valósíthat meg.

<sup>119</sup> LAPSÁNSZKY (2019) i. m. 537–540.

Összefoglalóan, mint a fentiekből is kiderült, a felügyeleti tevékenységnek több típusa ismert, így például a szervek/szervezetek feletti törvényességi felügyelet, vagy a tevékenység feletti felügyelet, amelynek egyetlen és alapvető típusaként a hatósági felügyeletet azonosítja Lapsánszky András.<sup>120</sup> Végző soron tehát a tevékenységet szabályozó jogszabály rendelkezéseiből állapítható meg, hogy konkrétan milyen körű, melyik típusba tartozó felügyeleti jogkört telepít a jogalkotó a felügyeletet ellátó szervhez.

A felügyelet további típusainak részletezése előtt azonban még ki kell térni az ellenőrzés kérdéskörére is. A szakirodalmi álláspont szerint a hierarchikus ellenőrzés csak két közigazgatási szerv közötti irányítási jogviszony keretében érvényesülhet. A hierarchikus ellenőrzés tehát alapvetően teljes körű ellenőrzési jog, amely az irányított minden működési viszonyára, annak jogszerűségére, célszerűségére és eredményességére is kiterjed, amelyben az ellenőrzés során igénybe vehető ellenőrzési jogosítványok, eszközök köre a közigazgatási jog által nem feltétlenül szabályozott. A hierarchikus ellenőrzés mindazon jogosítványokat magában foglalja, amelyekkel az irányító közigazgatási szerv adatokat, információkat szerez az irányított közigazgatási szerv feladatainak ellátásáról, működéséről, belső és külső viszonyrendszeréről.<sup>121</sup>

Meg kell említeni ugyanakkor, hogy a Kit. 42. § (4) bekezdése alapján – ha jogszabály kivételt nem tesz – a központi államigazgatási szervek területi szervei, továbbá a területi illetékességgel államigazgatási feladatot ellátó más szervek és személyek államigazgatási jogkörükben eljárva, illetve az általuk ellátott államigazgatási feladatokat érintően a kormányhivatal ellenőrzési jogkörébe tartoznak. Az ellenőrzési jogkör nem terjed ki a rendvédelmi szervekre, valamint az állami adó- és vámhatóságra. Az ellenőrzött és ellenőrző szerv között ebben az esetben tehát nincs irányítási jogviszony, de a kormányhivatal jogköre önállósult ellenőrzési jogosítványként fogható fel.

E jogkör keretei között a kormányhivatal ellenőrzi például a központi államigazgatási szervek területi szervei vezetőinek a kormánytisztviselői és a közalkalmazotti jogviszonnyal kapcsolatos munkáltatói intézkedései törvényességét, az Ákr. megfelelő alkalmazását, az ügyiratkezelésről, valamint a központi államigazgatási szervek területi szervei által az ügyiratkezeléssel

<sup>120</sup> LAPSÁNSZKY (2019) i. m. 435.

<sup>121</sup> LAPSÁNSZKY–PATYI–TAKÁCS i. m. 61.

összefüggésben kezelt adatok nyilvántartásáról és védelméről, a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló jogszabályok megfelelő alkalmazását.<sup>122</sup>

A fővárosi és vármegyei kormányhivatal feladatainak teljesítése érdekében jogosult a központi államigazgatási szervek területi szervei vezetőitől adatokat, felvilágosítást kérni, valamint az iratokba betekinteni. Ez ellenőrzések tapasztalatairól tájékoztatja a felügyeleti szervet, illetve az ágazati minisztert, szükség esetén – különösen, ha jogszabálysértést tapasztal – felügyeleti eljárást vagy más intézkedést kezdeményez.<sup>123</sup>

A hierarchikus ellenőrzésen túl az ellenőrzés lehet a felügyelet tényfeltáró eszközcsoportja, ebben az esetben a felügyeleti jogkör alkalmazásával együtt valósul meg, az ellenőrzést végző szerv a felügyeleti jogkör gyakorlására is jogosult.<sup>124</sup> De találunk példát a felügyelettől elkülönült ellenőrzés típusra is, amikor az ellenőrzést végző szerv felügyeleti hatáskörrel nem rendelkezik, így volt ez a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés esetében. Önálló tevékenységfajta továbbá a belső ellenőrzés is.

### 4.3. Hatósági felügyelet

A hatósági felügyelet – az irányítási, az általános szervei felügyeleti és a törvényességi felügyeleti jogkörrel szemben – a közigazgatási hatósági tevékenység egyik típusa, szakmai felügyeletnek is nevezik. A hatósági tevékenység közhatalmi, külső – a közigazgatási szervezet- és intézményrendszeren kívüli – igazgatási tevékenység, ennek megfelelően a hatósági felügyelet is külső, „független jogalanyok”<sup>125</sup> tevékenysége felett, azaz az ágazati jogszabályokban meghatározott ügyféli kör felett érvényesül. Ügyfél lehet természetes vagy jogi személy, továbbá egyéb szervezet is. A hatósági felügyeleti jogkör gyakorlója a jogszabályban feljogosított szerv.

A hatósági felügyelet két eleme a közigazgatási hatóság által folytatott hatósági ellenőrzés és az annak eredményeként tett különböző intézkedések. Ha a felügyeleti jogkör gyakorlója az ellenőrzést követően jogszabálysértést észlel:

- hatósági intézkedést tesz, vagy
- hatósági eljárást indít, illetve

<sup>122</sup> A fővárosi és vármegyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 568/2022. (XII. 23.) Korm. rendelet 39. §.

<sup>123</sup> Uo.

<sup>124</sup> LAPSÁNSZKY (2019) i. m. 436.

<sup>125</sup> SZALAI i. m. 67.

- ha a szükséges intézkedés megtételére más szerv rendelkezik hatáskörrel és illetékességgel, akkor kezdeményezi e szerv eljárását.<sup>126</sup>

A hatósági felügyelet eszköztára ágazonként változik, az ágazati jogszabályok határozzák meg. Van példa segítő jellegű eszközre, mint a felhívás és szankcionáló jellegűre is, mint a bírságolás.

A hatósági felügyelet dogmatikai szempontból lehet általános vagy speciális jellegű. Az általános jellegű hatósági felügyelet a hatósági döntésben foglaltak és az azt megalapozó anyagi jogi normák teljesülését vizsgálja. Ezzel szemben a speciális jellegű hatósági felügyelet nem a hatósági döntésben foglaltak megvalósulását, hanem az önkéntes jogkövetéssel érvényesülő normák érvényesülését vizsgálja. Ezt a felügyeleti tevékenységet nem valamennyi hatóság gyakorolja, hanem csak azok, melyeket a jogszabály felhatalmaz rá, jogszabályon alapuló feladatuk az, hogy a speciális jellegű hatósági felügyeleti tevékenységet ellássák (ide soroljuk például a fogyasztóvédelmi vagy az építésfelügyeleti hatóságot). Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy értelemszerűen ezen szervek mindegyike rendelkezik általános jellegű hatósági felügyeleti jogkörrel is. Tekintettel arra, hogy a speciális felügyeleti jogkör gyakorlását nem előzi meg hatósági jogalkalmazási eljárás, a jogszabálysértés feltárását nem követheti közvetlenül végrehajtási eljárás. A felügyeleti jogkör gyakorlója hatósági intézkedést tehet, hatósági eljárás lefolytatásáról dönthet, vagy más típusú eljárás lefolytatást kezdeményezheti, ha a szükséges intézkedés megtételére hatáskörrel nem rendelkezik.<sup>127</sup>

Lapsánszky András a speciális hatósági felügyelet sajátos típusaként jelölte meg a piacfelügyeletet, mert az álláspontja szerint tágabb jogkört jelent a gazdasági és társadalmi viszonyok felügyeletét illetően. A felügyelet alanyai közszolgáltatást biztosító piaci szereplők, a felügyeleti tevékenység célja pedig túlmutat a jogszabálysértések feltárásán, végső soron magának a piacnak a fejlesztését is szolgálja.<sup>128</sup>

Madarász Tibor és Zsuffa István megkülönböztette még a hatósági felügyelet harmadik típusát, a törvényességi felügyeletet, amelyet államigazgatási szervek végeztek államigazgatási szervnek nem minősülő szervek és szervezetek (például szövetkezetek, vállalatok, egyesületek) felett.<sup>129</sup>

<sup>126</sup> LAPSÁNSZKY (2009) i. m. 348.; LAPSÁNSZKY (2019) i. m. 459–461.

<sup>127</sup> LAPSÁNSZKY (2009) i. m. 350–351.; LAPSÁNSZKY (2019) i. m. 459–461.

<sup>128</sup> LAPSÁNSZKY (2009) i. m. 353–355.; LAPSÁNSZKY (2019) i. m. 459–461.

<sup>129</sup> MADARÁSZ (1989) i. m. 432–435.; ZSUFFA i. m. 116.

## 4.4. Törvényességi felügyelet

### 4.4.1. A törvényességi felügyeletről általában

Elsőként szeretném előrebocsátani, hogy a törvényességi felügyeleti jogkör jellemzőiről ehelyütt csak összefoglalóan, az egyes elhatárolási kérdéseket is bemutatva lesz szó, mind a helyi önkormányzatok, mind a közttestületek vonatkozásában külön fejezet mutatja be részleteiben. Fontos tisztázni továbbá azt is, hogy *a tételes jog ismer olyan törvényességi felügyelet elnevezésű jogintézményt, amely nem közigazgatási tevékenység fajta*. Közigazgatási szervnek nem minősülő szervek törvényességi felügyeletet gyakorolhatnak a közigazgatási szervezeten kívüli szereplők felett. Példa erre a gazdasági társaságok feletti, bíróság által gyakorolt törvényességi felügyelet. Az alábbiakban viszont a törvényességi felügyeletről, mint közigazgatási tevékenységről lesz szó.

A törvényességi felügyelet a hierarchián kívüli – tehát alá-fölérendeltségi viszonyok nélküli – igazgatás keretein belül valósul meg. Hierarchián kívüli igazgatás esetében csak olyan közigazgatási tevékenységnek van helye, amely csak korlátozott befolyást enged abba szférába, amelyre a közigazgatás tevékenysége irányul. A törvényességi felügyelet az igazgatottak autonómiájához igazodik, mert esetükben az autonómia hatásai kedvezőbbnek tűnnek, mint a közigazgatás erős befolyása.<sup>130</sup> A törvényességi felügyelet egyben egy olyan kontrolleszköz is, ami a jogállam törvényességre vonatkozó elvének megvalósulását szolgálja.

Szalai Éva az állam szervei által gyakorolt törvényességi felügyeletet – *állami törvényességi felügyeletet* – a tevékenység irányultságát tekintve belső igazgatási tevékenységként minősíti, mivel a felügyelt szervek a közigazgatási szervezetrendszerhez (helyi önkormányzatok) vagy a közigazgatás intézményrendszerébe (nemzetiségi önkormányzatok, közttestületek) tartoznak. A tevékenység fő jellemzői között kiemeli, hogy az állami törvényességi felügyelet jogi szabályozása nem egységes, de általánosnak mondható, hogy a felügyeleti jogositványok gyakorlása megosztott a közigazgatási szervek és a bíróságok között. Előbbiek feladata az ellenőrzés és törvénytértés esetén a felelősségre vonás kezdeményezése. A bíróságok hatáskörébe pedig azok a jogositványok tartoznak, amelyek beavatkozást jelentenek a felügyelt szerv tevékenységébe. A szerző legfontosabb megállapítása álláspontom szerint a törvényességi felügyelet jogi minősítésével kapcsolatos. Hangsúlyozza, hogy az sem az elméletben,

<sup>130</sup> TAKÁCS (2001) i. m. 165.

sem a hatályos jogi szabályozásban, vagy a jogalkalmazói gyakorlatban nem egyértelmű. *Álláspontja szerint a törvényességi felügyelet gyakorlását, az önkormányzatiság és az autonómia védelmében ugyanolyan anyagi és eljárási jogi szempontból jogilag kötött cselekvésként kellene szabályozni, mint a hatósági tevékenységet.* Ugyanakkor a magyar jogalkotás és a jogalkalmazói gyakorlat a törvényességi felügyelet keretében végzett cselekményeket nem minősíti hatósági tevékenységnek.<sup>131</sup>

Fazekas Marianna az *állami felügyelet* fogalmát használja az autonómiával rendelkező közjogi és magánjogi önkormányzatok feletti állami kontroll meghatározására, amely álláspontja szerint minden ilyen szervezet esetében két szakaszból áll. Az egyik egy folyamatosan szemmel tartó és jelző törvényességi felügyeleti jogosítvány-együttes, a másik a bírói eljárás, amely eldönti a törvényességi felügyeletet gyakorló és a felügyelt közötti jogvitát a törvényesség kérdésében. A két szakasz és ezeknek – a közjogi önkormányzatok esetében – más-más hatalmi ágakhoz tartozó szervekhez telepítése az autonómia védelmének sajátos hatásköri biztosítéka. A felügyelet jogosítványainak államhatalmi ágak közötti megosztása adja a kontroll típus elnevezésére használt szóösszetételben az állami jelzőt is.<sup>132</sup>

Fazekas Marianna felhívja a figyelmet arra is, hogy a közjogi autonómiák feletti törvényességi felügyelet minősítésével a közigazgatási jog elmélete a mai napig nem tudott megbirkózni. Az egyik felfogás szerint közhatalmi tevékenység függetlenül attól, hogy a közigazgatás szervezeti rendszerén belüli helyi önkormányzatokkal szemben valósul meg, vagy a közigazgatás szervezetrendszeren kívüli közttestületeket érinti. A másik felfogás szerint a közigazgatás szervezetrendszerén belüli törvényességi felügyelet fogalmilag nem közhatalmi hatósági tevékenység.<sup>133</sup> Utóbbi megközelítés abból indul ki, hogy a közigazgatási tevékenységek közül azok minősülnek elsődleges tevékenységnek, amelyek a közigazgatási szervekhez képest külső jogalanyok tevékenységét, állapotát, jogviszonyait jogszabályok alapján befolyásolják. A közigazgatás önszervező tevékenysége pedig másodlagos. Ha az elsődleges tevékenységet közvetlenül, közhatalom birtokában, jogi hatást kiváltó közvetlen beavatkozással végzik, akkor beszélünk közhatalmi vagy hatósági tevékenységről.<sup>134</sup>

<sup>131</sup> SZALAI i. m. 69–70.

<sup>132</sup> FAZEKAS (2018) i. m. 7.; FAZEKAS (2008) i. m. 87–88.

<sup>133</sup> FAZEKAS (2018) i. m. 3.

<sup>134</sup> VARGA (2014) i. m. 344.



Szalai Éva és Fazekas Marianna álláspontjának bemutatása kapcsán azt is látjuk, hogy a jogkör elnevezése nemcsak törvényességi felügyelet, hanem állami felügyelet is lehet. Utóbbi megnevezés Fazekas Marianna szerint arra utal, hogy a felügyelet jogosítványai megoszlanak a különböző államhatalmi ágak között.<sup>135</sup> A hatályos joganyagot áttekintve megállapítható, hogy a jogalkotó döntően a törvényességi felügyelet elnevezést használja, ugyanakkor találunk példát arra is, hogy egy jogszabályon belül a fejezet cím állami felügyeletet, a rendelkezések pedig törvényességi felügyeletet említenek.<sup>136</sup> A választások mögött álláspontom szerint nem feltétlenül érvényesült a jogalkotói racionalitás, tudatosság, a törvényességi felügyelet elnevezés elterjedésének inkább az lehetett az oka, hogy az egyes ágazati jogszabályokat előkészítő tárcák lemásolták egymás megoldásait.

Patyi András a közigazgatási szervezetrendszerben érvényesülő (*szervezetrendszeri*) felügyeleti tevékenységek közé sorolja mind a helyi önkormányzatok, mind a közttestületek feletti törvényességi felügyeletet. Álláspontja szerint szervezetrendszeri felügyeleti jogviszony esetén a felügyelt szerv tevékenységének *folyamatos figyelemmel kísérésén alapuló*, jogszabályban rögzített beavatkozási lehetőségeket értünk és ez a jogviszony valamilyen módon mindig bírósági ellenőrzés vagy felülvizsgálat hatása alatt áll. A bíróság döntéshozó szerepe kiemelt a nem államigazgatási szervek felügyeleténél, mivel jogvédelmi vagy akár ügydöntő szerepe is lehet.<sup>137</sup>

A törvényességi felügyelet korlátozottabb jogosítványokat tartalmaz, mint az államigazgatási szervi felügyelet, e korlátozottabb jogkör kereteit, jellemzőit általánosságban ismertetni komoly kihívás, hiszen tartalmát nagyon változatosan határozzák meg a jogszabályok. Az egyértelműen megállapítható, hogy a rendelkezések törvényességi szempontú vizsgálatot jelentenek, tehát a törvényességi felügyelet során csak a jogszabályszerűség vizsgálható, célszerűségi, gazdaságossági, hatékonysági kérdések nem. Fontos azonban kiemelni, hogy a törvényességi jelző annyiban csalóka, hogy – miként azt már Szamel Lajos is kiemelte<sup>138</sup> – valójában valamennyi felügyeleti jogkör törvényességi. *Az elhárítást tehát úgy fogalmaznám meg, hogy a felügyeleti jogkör mindenképpen törvényességi is, a törvényességi felügyelet viszont csak törvényességi.*

<sup>135</sup> FAZEKAS (2008) i. m. 88.

<sup>136</sup> Például: az Országos Magyar Vadászkamáráról szóló 1997. évi XLVI. törvény 26. §.

<sup>137</sup> PATYI (2017) i. m. 83–89.

<sup>138</sup> SZAMEL (1963) i. m. 169.

A törvényességi felügyeleti jogkört gyakorló szerv azt vizsgálhatja, hogy a felügyelt szerv szabályzata, döntései, működése megfelel-e a jogszabályoknak, illetve a szabályzatoknak. A törvényességi felügyelet nem terjed ki olyan ügyre, amelyben bírósági, egyes jogszabályok megfogalmazása szerint bírósági vagy más hatósági eljárásnak van helye. A vizsgálat legáltalánosabb eszköze jogsértés észlelése esetén a felhívás. Felhívás esetén a felügyelt szerv köteles a megadott határidőn belül a felhívásnak megfelelően szabályzatát, döntését módosítani, vagy egyet nem értéséről a felügyeletet ellátó szervet tájékoztatni.

Ha a jogsértés megszüntetésére nem kerül sor, akkor a felügyelő szerv a tevékenységére irányadó ágazati jogszabályban meghatározott egyéb felügyeleti eszközzel élhet. Ezeknek az egyéb felügyeleti eszközöknek a sora is rendkívül változatos, közös jellemzőjük, hogy általában jogi hatásúak. Lehetőség lehet felügyeleti bírság kiszabására, a felügyelt szerv által hozott aktus előzetes vagy utólagos jóváhagyására, az azonban minden esetben igaz, hogy a felügyeletet ellátó szerv törvénysértés és az önkéntes korrekció elmaradása esetén bírósághoz fordulhat. A felügyeletnek ugyanakkor lehetnek nem jogi hatású eszközei is, mint a helyi önkormányzatok esetében a szakmai segítségnyújtás.

Sarkalatos pont továbbá a tevékenységi körhöz tartozó eljárási kérdések szabályozatlansága. Ennek kibogozása azért sem egyszerű, mert – ahogy a fentiekből már kiderült – megválaszolása attól (is) függ, hogy a vizsgált szerv minősége milyen: azaz közigazgatási szervezetrendszerhez tartozó szervről van-e szó, vagy olyan szervről, amelynek működéséhez az állam külső hatalomként viszonyul. Utóbbi állítás igaz Fazekas Marianna álláspontja szerint a köztisztviseltekre, ezért esetükben a felügyeletben közreműködő államigazgatási szervek eljárására azt a garanciális szabályrendet kell alkalmazni, mely a közigazgatás szerveire külső (hatósági) eljárásukban irányadó. Ez napjainkban az Ákr. lenne. A szerző kiemeli azt is, hogy az eljárásjogi garanciák megteremtésére lehetőség lenne ugyan a külön eljárásként való szabályozásra is, de ennek nem sok értelme lenne, „mert lényegében ugyanazokat az eljárási garanciákat kellene megteremteni, mint ami a hatósági eljárást jellemzi.”<sup>139</sup> Sárközy Tamás álláspontja szintén az volt, hogy a köztisztviseltek feletti törvényességi kontroll hatósági ügy.<sup>140</sup>

A jogalkotó azonban a törvényességi felügyelet keretében végzett cselekményeket akkor sem minősíti hatósági tevékenységnek, ha a vizsgált szerv egyértelműen közigazgatási szervezetrendszeren kívüli. Amint a későbbiekben látni

<sup>139</sup> FAZEKAS (2008) i. m. 100.

<sup>140</sup> SÁRKÖZY (2000) i. m. 71–73.

fogjuk – a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvényhez (a továbbiakban: Társasházi tv.) fűzött indokolás kiemeli, hogy a jegyző eljárása törvényességi felügyeleti eljárás, arra az Ákr.-t alkalmazni nem lehet. Sajnos a rendelkezéshez további magyarázatot nem találunk, pedig az nyilvánvalóan segítené a kérdés és a jogalkotói álláspont megértését. A későbbiekben kirajzolódik, hogy van olyan eset, amikor az eljárási kérdéseket külön kormányrendelet tisztázza, illetve találunk példát arra is, igaz törvényességi ellenőrzés kapcsán, hogy a jogszabály a „kölcsonvett Ákr.” megoldását alkalmazza, de leginkább továbbra is az eljárásjogi garanciák szabályozatlansága a jellemző.

#### *4.4.2. Elhatárolási kérdések a törvényességi felügyelet kapcsán*

A fentiekben már sor került néhány elhatárolási kérdés tisztázására. A hierarchikus irányítás és felügyelet közti különbséget legtalálébban Szamel Lajos fogalmazta meg, amikor azt írta, hogy az irányítás mindig a rendelkezési joggal több, mint a felügyelet.<sup>141</sup>

Az ellenőrzés lehet a felügyelet eszköze, vagy önálló tevékenység, de önálló tevékenységként sem illetik meg olyan intézkedési, közvetlen beavatkozást biztosító jogosítványok, amelyek a felügyeletet igen.<sup>142</sup> Patyi András megfogalmazásában, ha „az ellenőrzés nyomán a felügyelő szerv csak arra jogosult, hogy a vizsgált döntés alapján a felügyelt szerv ellen peres eljárást kezdeményezzen, akkor (dogmatikai értelemben legalábbis) nem közigazgatási felügyeletről, hanem közigazgatási (törvényességi) ellenőrzésről lehet szó”.<sup>143</sup>

A hatósági és törvényességi felügyelet egyaránt lehet közhatalmi tevékenység, de előbbi a közigazgatás szervezetrendszerén kívüli, utóbbi pedig a közigazgatás szervezetrendszeréhez tartozó, de legalább is közfeladatot ellátó jogalanyokra irányul. A hatósági tevékenység feletti felügyelet pedig hierarchikus, míg a törvényességi felügyelet nem az. Előbbit a tevékenység irányultsága, utóbbit az alá-fölérendeltség hiánya segít elhatárolni a Ksztv. szerinti államigazgatási szervei felügyelettől is.

Kaltenbach Jenő törvényességi felügyeletre vonatkozó definíciója magában foglalja a jogintézmény lehatárolásának egyes szempontjait, szerinte az állami felügyelet

<sup>141</sup> SZAMEL (1963) i. m. 163.

<sup>142</sup> BÉRCESI-IVANCICS i. m. 58.

<sup>143</sup> PATYI (2017) i. m. 85.

„[...] az állam jogi-igazgatási funkciója, amely nem jogalkotás, de nem is bíraskodás (bírói jogalkalmazás), hanem a közigazgatási jogalkalmazás területére tartozik. Mint állami tevékenység jogszabály által meghatározott, korlátok közé szorított és a bíróság által ellenőrzött. Mint jogviszony önálló jogalanyok közti jogviszonyt fejez ki, amelyben a felügyelő a felügyelt magatartását abból a célból kíséri figyelemmel, hogy az megfelel-e a jogszabály által meghatározott követelményeknek és ettől való eltérés esetében megfelelő intézkedést tesz.”<sup>144</sup>

Kitekintve a triászon túlra is a felügyelet kapcsán Gyurita Rita megállapítja, hogy az nem jogalkotó, hanem jogérvényesítő tevékenység. Ugyanakkor a törvényességi felügyelet eszköztárában egy esetben, kivételes eszközként megjelenik a jogalkotás: a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét ellátó főváros és vármegyei kormányhivatalok vezetője a Kúria felhatalmazása alapján önkormányzati rendeletet alkothat.<sup>145</sup>

Érdemes néhány gondolat erejéig kitérni továbbá arra is, hogy a törvényességi felügyeleti és a bírósági jogalkalmazás nyilvánvalóan két különböző tevékenységtípus, de vannak kapcsolódási pontjaik. Ha a törvényességi felhívás eredménytelen, azaz a feltárt mulasztás, jogszabálysértés önkéntes korrigálására nem kerül sor, a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv a bírósághoz fordul a jogszabályszerű állapot helyreállítása érdekében.

#### *4.4.3. Egyes törvényességi felügyeleti eljárások tételes jogi szabályozása*

A kutatás megalapozása szempontjából nemcsak a törvényességi felügyeleti tevékenység meghatározásával és más tevékenységfajtáktól történő elhatárolásával kapcsolatos problémák feltárása volt lényeges, hanem az egyes ágazati jogszabályokban külön-külön szabályozott, törvényességi felügyeleti elnevezésű jogkörök eszköztárának felmérése is. Az alábbiakban ezért mutatom be

- a területfejlesztés intézményeinek,
- a nemzetiségi önkormányzatoknak,
- a társasházaknak, valamint
- a civil szervezetek törvényességi felügyeletének

<sup>144</sup> KALTENBACH (1991) i. m. 89.

<sup>145</sup> GYURITA (2019) i. m. 47.

jellemzőit és eszközeit. Áttekintve az alábbi példákat felismerhetővé válik, hogy a jogalkotó ugyanazt a *terminus technicust* használja a kontrolltevékenységre függetlenül attól, hogy a felügyelt vagy a felügyeletet ellátó szerv a közigazgatási szervezetrendszer része-e. Lesz példa arra, hogy

- mindkét szerv a közigazgatási szervezetrendszer része,
- csak az egyik szerv a közigazgatási szervezetrendszer része,
- egyik szerv sem a közigazgatási szervezetrendszer része.

Fentiekén túl kitérek még a nem állami felsőoktatási intézmények feletti törvényességi ellenőrzés bemutatására is. E jogkör eszközrendszerének rövid ismertetése ugyanis szintén hozzájárul álláspontom szerint a szabályozás (a tevékenységre választott elnevezés és a kapcsolódó intézkedési lehetőségek) esetlegességének bemutatására.

#### 4.4.3.1. A területfejlesztés intézményeinek törvényességi felügyelete

A térségi fejlesztési tanács jogi személy, a vármegyei önkormányzat önállóan, vagy a szomszédos vármegye vármegyei önkormányzatával közösen kezdeményezheti létrehozását a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvényben (a továbbiakban: Tftv.) meghatározott feladatok ellátása érdekében. A térségi fejlesztési tanács tagjai a térségi fejlesztési tanács illetékességi területén működő vármegyei közgyűlés elnöke és a vármegyei közgyűlés egy további képviselője, valamint az operatív programok végrehajtásáért felelős miniszterek egy-egy képviselője.

A Tftv. 16. § (5) bekezdése értelmében a térségi fejlesztési tanács működésének törvényességi felügyeletét a térségi fejlesztési tanács székhelye szerint illetékes vármegyei kormányhivatal (a továbbiakban: kormányhivatal) látja el. A térségi fejlesztési tanács működése feletti törvényességi felügyelet részletes szabályairól pedig a területfejlesztés intézményei törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 51/2005. (III. 24.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 51/2005. Korm. rendelet) rendelkezik.

2016. június 18-ig a Tftv. szabályozta a felügyeletet ellátó kormányhivatalok intézkedési lehetőségeit, melyek között beavatkozást is lehetővé tévő jogosítványok is szerepeltek. A Tftv. ugyanis nemcsak arra adott lehetőséget, hogy a kormányhivatal az eredménytelen felhívást követően a jogszerű működés helyreállítása érdekében bírósághoz forduljon, hanem a jogszabálysértő határozat, illetve egyéb döntés végrehajtását – ha az a közérdek súlyos sérelmével vagy elháríthatatlan kárral járt – felfüggeszthette. Ismételt vagy súlyos jogsza-

bálysértés esetén a tanács, annak szerve vagy tisztségviselője működésének felfüggesztéséről és felügyelő biztos kirendeléséről sem a bíróság, hanem a kormányhivatal dönthetett.

A Tftv. 16. §-át, amely ismertette a kormányhivatal intézkedési lehetőségeit a Magyarország 2017. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2016. évi LXVII. törvény helyezte hatályon kívül. A hatályon kívül helyező rendelkezéshez fűzött indokolás szerint „a törvény elsősorban egyes törvényi rendelkezések technikai deregulációját hajtja végre, azáltal, hogy a már végrehajtott törvényi rendelkezéseket hatályon kívül helyezi. Emellett a törvény tartalmi dereguláció keretében hatályon kívül helyez olyan rendelkezéseket is, amelyek nem indokolnak törvényi szintű szabályozást, de az érintett szabályozási tárgykör vonatkozásában a törvény biztosítja a megfelelő felhatalmazást az alacsonyabb szintű jogszabályok megalkotására, valamint több ponton csökkenti, illetve pontosítja a törvény a jogalkalmazók jogszabályban előírt adminisztrációs és egyéb terheit.”

Ugyanakkor a módosítást nem követte az 51/2005. Korm. rendelet módosítása, így annak merev hivatkozásai továbbra is a hatályon kívül helyezett rendelkezésekre utalnak, ezzel kérdésessé téve a rendelet egyes szakaszainak gyakorlati alkalmazhatóságát.

Az 51/2005. Korm. rendelet hatályos rendelkezései alapján a kormányhivatal a törvényességi felügyelet ellátása során:

- a feladat- és hatáskörébe tartozó ügyben a térségi fejlesztési tanács elnökének, a tanács törvényben meghatározott feladatai ellátását segítő szervezet (a továbbiakban: munkaszervezet) vezetőjének kérésére szakmai segítséget nyújt;
- ellenőrzi a jogszabályok megtartását;
- megtekinti a tanács általános érvényű rendelkezéseit és egyedi döntéseit, a törvényesség érdekében szükség esetén vizsgálatot tart;
- a tanács elnökétől vagy a munkaszervezet vezetőjétől a törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatásához szükséges iratok és adatok rendelkezésre bocsátását, illetőleg megküldését, az ehhez szükséges felvilágosítás adását kérheti, valamint ezen iratokba betekinhet.<sup>146</sup>

A jogszabálysértés megszüntetése érdekében a kormányhivatal legfeljebb 30 napos határidő tűzésével kezdeményezi

<sup>146</sup> 51/2005. Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés.

- a tanács összehívását a törvénytértés megszüntetésére, a tanács tisztviselője felelősségének megállapítását;
- általános érvényű rendelkezés (szervezeti és működési szabályzat, egyéb szabályzatok) kiadását, módosítását, vagy egyes rendelkezéseinek, vagy az egész rendelkezésnek hatályon kívül helyezését;
- a jogszabályértő vagy belső szabályzatba ütköző működés megszüntetését;
- a jogszabályértő vagy belső szabályzatba ütköző határozat módosítását, vagy egyes rendelkezéseinek vagy az egész határozat hatályon kívül helyezését;
- a mulasztással megvalósuló jogszabálytértés esetén az elmulasztott intézkedés meghozatalát.<sup>147</sup>

A törvényességi felügyelet során szerzett tapasztalatai alapján gazdálkodást érintő kérdésben a kormányhivatal vizsgálat lefolytatását kérheti az Állami Számvevőszéknél, továbbá feladata ellátásához igényelheti a Magyar Államkincstár tanács székhelye szerint illetékes területi szervének vagy más közigazgatási szervnek a közreműködését, utóbbiak számára a jogszabály érdeemi válaszadási kötelezettséget ír elő.<sup>148</sup>

A rendelet feljogosítja a területfejlesztésért felelős minisztert, hogy kezdeményezze a kormányhivatal törvényességi felügyeleti intézkedését.<sup>149</sup>

Az 51/2005. Korm. rendelet törekszik részleteiben szabályozni a térségi fejlesztési tanácsok feletti törvényességi felügyeleti eljárást, meghatározva az eljárás tárgyát, szakaszait, az alkalmazható intézkedési lehetőségeket, és egyes – például a jegyzőkönyv felterjesztésére, eljárás lefolytatására vonatkozó – határidőket. Kitér adatvédelmi kérdésekre is. Ugyanakkor az elmaradt módosítás miatt egyes rendelkezéseinek alapjai hiányoznak: a rendelet utal a keresetindításra nyitva álló határidőre, viszont már nem a Tftv. szabályozza a bírósághoz fordulás lehetőségét.

#### 4.4.3.2. A nemzetiségi önkormányzatok törvényességi felügyelete

A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (a továbbiakban: Nek. tv.) értelmében a nemzetiségi önkormányzat törvényben meghatározott

<sup>147</sup> 51/2005. Korm. rendelet 1. § (3) bekezdés.

<sup>148</sup> 51/2005. Korm. rendelet 1. § (7) bekezdés és 8. §.

<sup>149</sup> 51/2005. Korm. rendelet 2. §.

nemzetiségi közszolgáltatási feladatokat ellátó, testületi formában működő, jogi személyiséggel rendelkező, demokratikus választások útján létrehozott szervezet. A nemzetiségi önkormányzat a nemzetiségi közösséget megillető jogosultságok érvényesítésére, a nemzetiségek érdekeinek védelmére és képviseletére, a feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetiségi közügyek települési, területi vagy országos szinten történő önálló intézésére jön létre. A nemzetiségi önkormányzatok alapvető feladata tehát a nemzetiség érdekeinek védelme és képviselete, kisebbségi kulturális és nevelési intézmények fenntartói jogát is átvehetik, így megvalósítható a nemzetiségek perszonális elvű kulturális autonómiája.<sup>150</sup>

Berényi Sándor a kisebbségi önkormányzatokat a köztestületek közé sorolta, de az újabb szakirodalmi álláspont az, hogy bár esetükben kimutatható hasonlóság a köztestületekhez, de sem nyilvántartott tagság, sem kizárólagos közfeladat nincs, így nem tartoznak a köztestületek közé.<sup>151</sup>

A nemzetiségek legfontosabb közösségi joga a nemzetiségi önkormányzatok létesítése.<sup>152</sup> Egyes nemzetiségek közvetlen választással a községben, a városban és a fővárosi kerületben települési, a fővárosban és a vármegyében területi (a továbbiakban együtt: helyi), valamint országos nemzetiségi önkormányzatot hozhatnak létre. A nemzetiségi önkormányzatok törvényességi felügyeletét a fővárosi és vármegyei kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének rendjével egyező tartalommal és módon látja el, de a bírósági határozat teljesítésének kikényszerítésére irányuló eljárásban a bíróság nem hatalmazhatja fel a kormányhivatalt a nemzetiségi önkormányzat feladat-ellátási kötelezettségének teljesítésére.<sup>153</sup>

A kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogkörében jár el akkor is, ha a nemzetiségi önkormányzatok közötti, feladat- és hatáskör átruházásáról szóló megállapodással kapcsolatos vita merül fel és az egyeztetés eredménytelen marad.<sup>154</sup>

A Nek. tv. fentiek alapján a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletére vonatkozó szabályozással analóg módon szabályozza a nemzetiségi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeleti eljárást, de a kormányhivatalnak aktuspótlásra nincs lehetősége.

<sup>150</sup> SCHANDA (2012) i. m. 102.

<sup>151</sup> LAPSÁNSZKY–PATYI–TAKÁCS i. m. 291.

<sup>152</sup> SCHANDA i. m. 101.

<sup>153</sup> Nek. tv. 146. §.

<sup>154</sup> Nek. tv. 86. §.



#### 4.4.3.3. A társasházak törvényességi felügyelete

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) alapján társasház jön létre, ha az ingatlanon az alapító okiratban meghatározott, műszakilag megosztott, legalább két önálló lakás vagy nem lakás céljára szolgáló helyiség, vagy legalább egy önálló lakás és egy nem lakás céljára szolgáló helyiség a tulajdonostársak külön tulajdonába, a külön tulajdonként meg nem határozott épületrész, épületberendezés, helyiség, illetve lakás viszont a tulajdonostársak közös tulajdonába kerül.<sup>155</sup>

A Társasházi tv. 27/A. § (1) bekezdése szerint a társasház működésének, a társasház szerveinek és e szervek működésének törvényességi felügyeletét a jegyző látja el. Érdekes adalék a szabályozáshoz, hogy 2014. február 1. és 17. között a jogszabály úgy rendelkezett, hogy a jegyző ezt a feladatát a civil szervezetek feletti törvényességi ellenőrzés szabályainak megfelelő alkalmazásával látja el. A hatályos rendelkezések alapján a társasházak törvényességi felügyelete sui generis eljárás.

A társasházak esetében a törvényességi felügyelet tárgyi hatálya nem terjed ki az olyan ügyre, amelyben bírósági, hatósági eljárásnak van helye. A rendelkezéshez fűzött indokolás kitér arra is, hogy a jegyző eljárása törvényességi felügyeleti eljárás, arra az Ákr.-t alkalmazni nem lehet. Erre és ebből fakadóan arra a tényre, hogy a jegyző e tevékenysége felett a kormányhivatalok nem rendelkeznek felügyeleti jogkörrel Vida Mária is felhívja a figyelmet.<sup>156</sup>

A jegyző eljárása során hivatalból ellenőrzi, hogy a társasház

- alapító okirata, szervezeti-működési szabályzata és azok módosítása megfelel-e a jogszabályoknak,
- működése, közgyűlési határozata megfelel-e a jogszabályoknak, az alapító okiratnak és szervezeti-működési szabályzatnak, és
- működése megfelel-e a közgyűlési határozatokban foglaltaknak.<sup>157</sup>

A Társasházi tv. előírja a közös képviselő, illetve az intézőbizottság elnöke számára az együttműködési kötelezettséget, ez kiterjed mind a szükséges dokumentumok rendelkezésre bocsátására, mind a helyszíni ellenőrzésre.

A jegyző eljárása során törvényességi felhívással élhet, annak eredménytelensége esetén pedig a bírósághoz fordulhat. Fontos kiemelni, hogy a pert a

<sup>155</sup> Ptk. 5:85. §.

<sup>156</sup> VIDA i. m. 52.

<sup>157</sup> Társasházi tv. 27/A. § (2) bekezdés.

társasház ellen kell megindítani és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény általános szabályai szerint lefolytatni, tehát nem közigazgatási per. A per a társasház címe szerinti járásbíróóság hatáskörébe és illetékességébe tartozik.

A bíróság a jegyző keresete alapján

- megsemmisítheti a közgyűlés határozatát és szükség szerint új határozat meghozatalát rendelheti el,
- a működés törvényességének helyreállítása érdekében összehívhatja a közgyűlést vagy arra a jegyzőt vagy a számvizsgáló bizottságot jogosíthatja fel, illetve
- ha a társasház működésének törvényessége a közös képviselő, illetve az intézőbizottság jogsértő magatartása miatt másként nem biztosítható - százezertől ötmillió forintig terjedő, a jogsértés súlyával arányos bírság megfizetésére kötelezheti a közös képviselőt, illetve az intézőbizottság elnökét és tagjait.<sup>158</sup>

A jegyző társasházak feletti törvényességi felügyeletének eljárási szabályairól szóló 155/2015. (VI. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 155/2015. Korm. rendelet) további részletszabályait állapítja meg az eljárásnak. Nemcsak a hivatalbóliség elvét szabályozza, hanem a jogellenes hallgatás következményét is. Rendelkezik az eljárás lefolytatására vonatkozó szubjektív és objektív határidőkről, az eljárás megindításáról szóló értesítés követelményeiről, a pártatlan eljárás érdekében szabályozza a kizárás kérdéskörét is.

Az 155/2015. Korm. rendelet részletesen tartalmazza a felhívás tartalmi kellékeit, megkülönböztetve a felhívás rendelkező részét és indokolását, tehát annak felépítése a hatósági ügyekben hozott döntéssel analóg. A felhívás közlésének módja is szabályozott. Szintén a hatósági eljárással mutat párhuzamot, hogy a rendelet az eljárás megszüntetésének esetét is szabályozza.<sup>159</sup>

Az 155/2015. Korm. rendelet az eljárás résztvevői között nevesíti a bejelentőt is. A jegyző bejelentés alapján is köteles lefolytatni az eljárást, ha az alapján eljárásra okot adó körülményről értesül. Bejelentéssel a társasházi tulajdonos-társ, valamint a közös képviselő vagy az intézőbizottság elnöke élhet, akiknek e minőségüket igazolniuk kell. A bejelentőt mind az eljárás megindításáról, mind annak elmaradásáról és az eljárás megszüntetéséről is tájékoztatni kell.<sup>160</sup>

<sup>158</sup> Társasházi tv. 27/A. § (5) bekezdés.

<sup>159</sup> 155/2015. Korm. rendelet 13. §.

<sup>160</sup> 155/2015. Korm. rendelet 4. §.

#### 4.4.3.4. A civil szervezetek törvényességi felügyelete

A civil szervezetek törvényességi felügyeletének hatályos szabályait jelenleg a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény állapítja meg.

Civil szervezet a civil társaság, továbbá – a párt, a szakszervezet és a kölcsönös biztosító egyesület kivételével – a Magyarországon nyilvántartásba vett egyesület, valamint – a közalapítvány és a pártalapítvány kivételével – az alapítvány.<sup>161</sup>

A civil szervezetek feletti törvényességi felügyelet nem közigazgatási tevékenység, hiszen esetükben közigazgatási szervnek nem minősülő szerv (bíróság) gyakorolja a törvényességi felügyeletet a közigazgatási szervezeten kívüli szereplők felett. Az eljárás fontosabb vonásait mégis szükséges ismertetni, leginkább azért, mert az egyesületek a köztestületekhez hasonlóan személyegyesülések, és az egyesületekre vonatkozó szabályokat – ha törvény eltérően nem rendelkezik – megfelelően alkalmazni kell a köztestületekre is.<sup>162</sup> Ez pedig – mint a későbbiekben látni fogjuk – vezethet akár olyan következtetésre is, hogy eltérő rendelkezés hiányában végső soron az egyesületek felett érvényesülő kontrollt kell alkalmazni adott köztestületre.

A Ptk. 3:34. § (1) bekezdése alapján a jogi személyek – köztük az egyesületek – feletti általános törvényességi felügyeletet a jogi személyt nyilvántartó bíróság látja el. A törvényességi felügyeleti jogkör nem terjed ki olyan ügyekre, amelyekben más bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye. A törvényességi felügyelet nem irányulhat a jogi személy döntéseinek gazdasági, célszerűségi szempontból való felülvizsgálatára.

Koi Gyula a rendelkezések még tervezetbeli megjelenésével összefüggésben megjegyezte, hogy jöllehet a cégek esetén a cégbíróság látja el a törvényességi felügyeletet, a bíróságnak nem feladata a törvényességi felügyelet. Álláspontja szerint a bíróság fő feladata ugyanis a jogviták eldöntése, és nem egy permanens felügyeleti tevékenység kifejtése. A törvényességi felügyeletet markánsan ügyészi tevékenységnek tartotta.<sup>163</sup>

Az nem vitatott, hogy a jogi személyek törvényességi felügyelete az új Ptk. hatályba lépése előtt megosztott volt: a cégbíróság mellett az egyesületek és az

<sup>161</sup> Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény 2. § 6. pont.

<sup>162</sup> Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2006. évi LXV. törvény 8/A. § (6) bekezdés.

<sup>163</sup> Koi i. m. 3–12.

alapítványok felügyeletét az ügyész végezte, a költségvetési szerveknél pedig az irányítási jog keretében érvényesült a törvényességi felügyelet. Ennek a megosztásnak a tervezet előkészítői szerint nem volt elvi alapja, ezért döntöttek arról, hogy a törvényességi felügyeletet egységesen a bíróságokhoz telepítik. Az egyesületek vonatkozásában Koi Gyula kifejti, hogy történetileg az egyesületek, egyletek ügye a közigazgatásba is tartozott, mára azonban kivált onnan, csupán az egyesületek feletti ügyészi törvényességi felügyelet révén kapcsolódik oda. Álláspontja szerint

„a Ptk., mint magánjogi törvénykönyv, nem lehet színtere egy alapvetően közjogi jogintézménynek, az általános törvényességi felügyelet visszaállításának (bár magam pártolnám az ügyészi törvényességi felügyelet kiterjesztését a magyarországi jogvédelem erőtlensége miatt); de a kérdés nem tartozik a bíróság feladatkörébe. A törvényességi felügyelet nem olyasmi, amit egy regisztratív bíróság eredményesen el tudna látni.”<sup>164</sup>

A szerző helyesebbnek látta volna Sárközy Tamás professzor ügyészi törvényességi felügyelettel kapcsolatos javaslatait törvénybe iktatni, amely szerint az egyesület törvényességi felügyeletét az ügyészség az ügyészségről szóló 1972. évi V. törvény szabályai szerint látta volna el.<sup>165</sup>

A civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény törvényességi felügyeletre vonatkozó rendelkezéseit a civil szervezetek és a cégek nyilvántartásával összefüggő eljárások módosításáról és gyorsításáról szóló 2016. évi CLXXIX. törvény (a továbbiakban: Cnyt.) iktatta be. A módosító rendelkezésekhez fűzött indokolás utal arra, hogy a civil szervezetek esetében meg kellett különböztetni a törvényességi ellenőrzés és a törvényességi felügyelet fogalmát: az ügyészség által végzett törvényességi ellenőrzés során a törvényt sértés feltárása folyik, míg a bíróság által lefolytatott törvényességi felügyeleti eljárásban a törvényt sértés megállapítása és a törvényt sértés kiküszöbölése érdekében kötelező erejű döntéshozatal. A módosítást követően az ügyészségi törvényességi ellenőrzés csak egyes szervezeti formák esetében külön törvények alapján maradt fenn, viszont minden esetben megmaradt az ügyész törvényességi felügyeleti eljárás kezdeményezéséhez való joga.

<sup>164</sup> Koi i. m. 3–12.

<sup>165</sup> SÁRKÖZY (2005) i. m. 24–28.

A Cnytv. alapján a törvényességi felügyeleti eljárás célja, hogy a bíróság intézkedéseivel a szervezet törvényes működését kikényszerítse. A törvényességi felügyeleti eljárás polgári nemperes eljárás. A törvény pozitív és negatív módon is meghatározza az eljárás tárgyi hatályát, amikor ismerteti, hogy mely ügyekben és milyen szempontok alapján van, illetve nincs helye az eljárás lefolytatásának. A törvényességi felügyeleti eljárás során a bíróság hivatalból vagy kérelemre jár el. Hivatalból folyik az eljárás, ha a bíróság az eljárás lefolytatásának szükségességéről, az arra okot adó körülményről hivatalos eljárása során maga szerez tudomást, vagy az eljárást más bíróság kezdeményezi. Kérelemre indul a törvényességi felügyeleti eljárás, ha annak lefolytatását meghatározott adattartalmú kérelemmel az ügyész indítványozza, vagy a szervezet tevékenységének ellenőrzésére jogosult hatóság vagy közigazgatási szerv kéri, vagy az kéri, akinek az eljárás lefolytatásához jogi érdeke fűződik és e jogi érdeket valószínűsíti, vagy akit jogszabály az eljárás kezdeményezésére kötelez. A kérelemre induló törvényességi felügyeleti eljárásban nemcsak a szervezet, hanem a kérelmező is fél lesz és az eljárásban hozott érdemi határozatokkal szemben mindkét fél jogorvoslattal élhet.<sup>166</sup>

A Cnytv. fentiekén túl rendelkezik a törvényességi felügyeleti eljárás megindításának határidejéről, lefolytatásáról, és a bíróság intézkedései lehetőségeiről, valamint a felügyelőbiztos jogkörét is részleteiben szabályozza.

A törvény ismeri a felhívás intézményét. A bíróság első intézkedésként a jogkövetkezményekre történő figyelmeztetéssel és az eljárás alapjául szolgáló jogszabálysértés megjelölésével felhívja a szervezetet, hogy a végzésben meghatározott határidőn belül – írásban – nyilatkozzon arról, hogy vitatja-e a kérelemben, illetve a végzésben foglaltakat, illetve, ha nem vitatja a kérelemben vagy a végzésben foglaltakat, úgy a törvényt sértő állapotot szüntesse meg, és azt igazolja.

Eredménytelen felhívás esetén a bíróság az intézkedésre okot adó körülménytől, illetve annak súlyától függően a következő intézkedéseket hozhatja:

- a szervezetet, illetve, ha megállapítható, hogy a törvényességi felügyeleti eljárásra a szervezet képviselője adott okot, a képviselőt pénzbírsággal sújtja,
- megsemmisíti a szervezet által hozott jogszabálysértő vagy a szervezet létesítő okiratába ütköző határozatot, és szükség esetén megfelelő határidő kitűzésével új határozat hozatalát rendeli el,

<sup>166</sup> Cnytv. 71/A.–71/C §.

- ha a szervezet törvényes működése a legfőbb szervének összehívásával előreláthatólag helyreállítható, összehívja a szervezet döntéshozó szervét, vagy ennek a feladatnak a végrehajtására – a szervezet költségére – megfelelő személyt vagy szervezetet rendel ki,
- ha a szervezet működése törvényességének helyreállítása más módon nem biztosítható, a szervezet működése vagy más körülmény alapján különösen indokolt és az intézkedéstől előre láthatóan eredmény várható, legfeljebb kilencven napra felügyelőbiztost rendel ki,
- a szervezetet megszünteti.<sup>167</sup>

A bíróság az intézkedéseket együttesen, illetve a bírságolási intézkedést ismételten is alkalmazhatja.<sup>168</sup>

#### 4.4.3.5. A nem állami felsőoktatási intézmények feletti törvényességi ellenőrzés

A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Felsőokt. tv.) 6. §-a alapján felsőoktatási intézményként olyan szervezet hozható létre, illetve működhet, amelyet felsőoktatási feladatok ellátására létesítettek és az Országgyűléstől megkapta az állami elismerést. A hatályos szabályozás tehát nem minősíti köztestületnek a felsőoktatási intézményeket, jóllehet, mint a későbbiekben látni fogjuk Magyary Zoltán az egyetemeket a szellemi élet köztestületei közé sorolta.<sup>169</sup>

A felsőoktatási intézmény tehát állami elismeréssel jön létre, ugyanakkor alapítására nemcsak a magyar állam jogosult. A Felsőokt. tv. 4. § (1) bekezdése alapján felsőoktatási intézményt önállóan vagy más jogosulttal együttesen a magyar állam, országos nemzetiségi önkormányzat, az egyházi jogi személy, a Magyarország területén székhellyel rendelkező gazdasági társaság, továbbá a Magyarországon nyilvántartásba vett alapítvány, vagyonkezelő alapítvány, közalapítvány vagy vallási egyesület alapíthat.

Az állam által fenntartott intézmények megfelelő működését elsődlegesen a fenntartói ellenőrzés szabályai biztosítják, a nem állami felsőoktatási intéz-

<sup>167</sup> Cnytv. 71/G. §.

<sup>168</sup> A törvényességi felügyeleti eljárásra okot adó körülményeket, az eljárás menetét a Cnytv. a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény (a továbbiakban: Ctv.) mintájára határozza meg, így a Ctv. törvényességi felügyeletre vonatkozó szabályainak ismertetésétől eltekintek.

<sup>169</sup> MAGYARY i. m. 221.

mények fenntartói tevékenysége felett pedig a Felsőokt. tv. 65. § (1) bekezdése alapján a felsőoktatásért felelős miniszter törvényességi ellenőrzést gyakorol. A törvényhez fűzött indokolás szerint a törvényességi ellenőrzés elsődlegesen a fenntartóra vonatkozik és annak tevékenységén keresztül a felsőoktatási intézményre. Az ellenőrzés nem érinti a más jogszabályok alapján gyakorolható ellenőrzési, felügyeleti jogosítványokat és a gyakorolható jogosultságok a törvényes működés helyreállítását célozzák, a felsőoktatási intézmény működésének közvetett befolyásolását szolgálják.<sup>170</sup>

A miniszter intézkedési lehetőségei a felhívás kibocsájtására, illetve ennek eredménytelensége esetén a felsőoktatási intézmény vizsgaszervezési jogának felfüggesztésére, továbbá mulasztási pert indítására terjednek ki. Ha a mulasztási ítéletben megállapított mulasztást a fenntartó az ítéletben megállapított határidőn belül nem szünteti meg, a bíróság a miniszter teljesítés kikényszerítése iránti kérelme alapján megállapítja, hogy fennállnak a felsőoktatási intézmény megszüntetésének feltételei. A bíróság a jogvitát közigazgatási perben bírálja el, a miniszter eljárására pedig a törvény rendelkezései alapján az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényt kell megfelelően alkalmazni. Utóbbi fordulat szabályozása álláspontom szerint azért jelentős, mert a jogalkotó az Ákr. szabályaira való utalással az eljárási kérdéseket kívánta rendezni. Ezzel nem minősíti hatósági eljárásnak a törvényességi ellenőrzést, azért rendeli el ezek alkalmazását, mert az eljárási kérdések tisztázásra alkalmazhatók és kodifikációs szempontból praktikus megoldás (kölsönvett *Ákr.* esete).<sup>171</sup>

Összegezve a fejezetben foglaltakat az irányítás, felügyelet és ellenőrzés témakörét érintően megállapítható, hogy az nemcsak a tudományos szempontú vizsgálatok között kap kiemelt helyet, hanem – amint az az egyes jogszabályokhoz kapcsolódó indokolásokból különösen kitűnik – *a jogalkotó jogrendszer egységesítésére és egyértelműsítésére vonatkozó törekvéseiben is jelen van.* Utóbbi téren az első nagy előrelépés a régi Ksztv. megalkotása és elfogadása volt, amely elsőként szabályozta az államigazgatási szervek vertikális kapcsolatait, az irányítást és a felügyeletet, tisztázva ezek egymáshoz való viszonyát is.

*Ugyanakkor véleményem szerint az is kijelenthető, hogy a törvényesség felügyelet elnevezéssel illetett jogkörök szabályozása még mindig szerteágazó és rendkívül változatos, mind alanyait, eszközeit, terjedelmét illetően.* Ennek megfelelően jellegadó tulajdonságaként kevés dolgot tudunk azonosítani még

<sup>170</sup> Felsőokt. tv. indokolás.

<sup>171</sup> Ld. VARGA (2014) i. m. 323. és 327.

akkor is, ha a törvényességi felügyeletet, mint közigazgatási tevékenység- és kontrollfajtát vizsgáljuk. Ezek közül az biztos, hogy *a törvényességi felügyeletet ellátó szerv csak arra jogosult, hogy a felügyelt szerv működését, döntéseit a jogszabályoknak való megfelelés szempontjából vizsgálja*. Erre utal az elnevezésben a törvényességi jelző. A felügyelet szó pedig álláspontom szerint arra vonatkozik, hogy *a tevékenységgel járó beavatkozási lehetőség korlátozott. Ennek a korlátozottságnak az indoka pedig a felügyelt szerv autonómiája vagy közigazgatási szervezetrendszeren kívülisége*. További ismérv a tevékenység folyamatos, permanens jellege és szubszidiaritása, lefolytatására csak akkor kerül sor, ha más bíróság vagy hatóság eljárásnak nincs helye.

Már e kevés példát is ismertetve szembeötlő ugyanakkor a törvényességi felügyeleti elnevezést viselő jogkörök eszközrendszerének változatossága. A társasházak esetében a jegyző például csak felhívásra jogosult, míg a térségi fejlesztési tanács esetében a kormányhivatal a tanács összehívását is kezdeményezheti, a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületét pedig össze is hívhatja. Ez különösen annak fényében érdekes, hogy a nem állami felsőoktatási intézmények esetében csak törvényességi ellenőrzésre jogosult miniszter a vizsgálatszervezési jog felfüggesztéséről is dönthet, tehát a jogkör elnevezése ellenére a hozzákapcsolt intézkedési lehetőség szélesebb körű vagy befolyásra alkalmasabb, mint a társasházak törvényességi felügyeletét végző jegyzőé.

## 5. Önkormányzatiság – Decentralizáció – Autonómia

Kutatásom fókuszában a helyi önkormányzatok és a közttestületek feletti törvényességi kontrolleljáráások szabályozásának kérdései, anyagi jogi és eljárásjogi anomáliái álltak. De nemcsak arra kerestem a választ, hogy külön-külön mi állapítható meg e jogintézmények tekintetében, hanem arra is, hogy a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet modellje mintául szolgálhatna-e – a mélyebb vizsgálat nélkül is megállapíthatóan – sokkal alulszabályozottabb közttestületi szabályrendszernek. Ebben a fejezetben azokat az elemeket, jellemzőket veszem végig (önkormányzatiság, decentralizáció, közfeladat-ellátás, autonómia), amelyek meghatározóak a felügyelt szervek jogállása szempontjából. Egyrészt e témák körüljárásával vizsgálhatjuk azt, hogy a helyi önkormányzatok és a közttestületek esetében megfelelő kontrolltípus-e a törvényességi felügyelet, másrészt azt is, hogy a két szerv jogállásában van-e (annyi) közös elem, amely lehetővé teszi, hogy egyik modell mintájául szolgálhasson a másiknak.



## 5.1. Önkormányzatiság

Az önkormányzást és az önkormányzati típusú szervezeteket a jogállami működés és a demokratikus hatalomgyakorlás nélkülözhetetlen elemeiként tartják számon. A témakör kapcsán felmerülő fogalmakat, mint az önkormányzat(iság) vagy az autonómia, a szakmai diskurzusokban és a közbeszédben is gyakran, de nem feltétlenül következetesen – esetenként szinonimaként – használják. Ezen kívül az is előfordul, hogy az önkormányzat témája kapcsán csak a helyi önkormányzatra vonatkozó megállapításokat tesznek. A fogalmak tartalmának feltárása azért is szükséges, mert jogszabályi definíciójuk nincs, sőt az önkormányzat kapcsán Petrétei József megjegyzi, hogy az sem *axiomatikus*, sem *apriori* fogalomként nem létezik, mindig konkrét aspektusból és meghatározott intézménnyel összefüggésben kell értelmezni.<sup>172</sup>

A magyar nyelv értelmező szótára az önkormányzat főnévhez két jelentéstartalmat társít. Az önkormányzat lehet

„Az államon belül nagyobb egységek, területek, települések olyan szervezete, melynek keretében bizonyos, rendsz. helyi érdekű, ill. a nagyobb szervezetet nem érintő (pl. kulturális, gazdasági, vallási) ügyeket önállóan, saját választott szerveik útján intézik, vagy „Bizonyos testületeknek, társadalmi szervezeteknek az a joga, hogy ügyeiket önállóan, az államhatalom beavatkozása nélkül intézhetik.”<sup>173</sup>

Mindkét jelentéstartalom rávilágít arra a fontos jellemzőre, amit az önkormányzás kapcsán leggyakrabban kiemelnek: a saját ügyek önálló intézésének jogára. Ezek alapján tömören megfogalmazva *az önkormányzás egy közösség joga az önigazgatáshoz*. A közösség tagjai közötti kapocs lehet az azonos foglalkozás, azonos tevékenység végzése, azonos kultúrához, nemzetiséghez való tartozás, vagy lehatárolt földrajzi területen lévő lakóhely.<sup>174</sup> A későbbiekben kitérek arra, hogy ezen közösségek, illetve a mögöttük meghúzódó önkormányzati elven működő szervezetek önállósága származékos, az Alaptörvény, valamint jogszabályok által biztosított és kijelölt.

Az önkormányzatokkal foglalkozó hazai elméleti írások kezdetektől nagyobb részt a területi alapon szervezett önkormányzatokkal foglalkoztak, és a német

<sup>172</sup> PETRÉTEI (2009) i. m. 283.

<sup>173</sup> BÁRCZI–ORSZÁGH i. m. 1959–1962.

<sup>174</sup> KOVÁCS–BEKÉNYI–KÓNYA i. m. 7.

valamint a francia jogi irodalom hatott azokra. Tomcsányi Móric, Ereky István és Magyary Zoltán<sup>175</sup> munkái ugyanakkor, ha nem is egyforma részletességgel, de kitérnek mind a helyi önkormányzatokra, mind a köztestületekre, természetesen a korabeli szaknyelvi megfeleléssel.

Tomcsányi Móric szerint az önkormányzat tágabb értelemben nem egyéb, mint egy bizonyos terület népességének önkormányzati elven szervezett és jogi személyiséggel felruházott testülete, amely az állam közigazgatási szervezetének része. Másik értelmében a közigazgatási decentralizációval és autonómiával azonosítja.<sup>176</sup> A területi alapon nyugvó, egyetemes közhatósággal felruházott helyi önkormányzati testületek a jogi személyek azon csoportját alkotják rendszerezésében, amelyek a legmagasabb rendű közjogi egyesületnek minősülnek, egy szinttel lejjebb pedig azokat az egyesületeket találjuk, amelyek nem magánalakulatok, hanem a közjog birodalmába tartoznak és a közigazgatás szervezetének integráns részei. Ezek hivatási, foglalkozási alapon nyugvó testületek, melyek közjogi jogosítványokkal és kötelezettségekkel vannak felruházva.<sup>177</sup> Önkormányzat és decentralizáció c. munkájában Tomcsányi utóbbiak kapcsán megemlíti, hogy „nagyjából szintén önkormányzati alapon állnak,” Magyarország közjoga c. művében pedig a „korporációs elv” alapján létrejött önkormányzatok fajtájaként ír azokról.<sup>178</sup>

Ereky István értelmezésben az önkormányzat nem más, mint a közigazgatási munka és hatalom decentralizációja az önrendelkezési joggal bíró jogi személyekre.<sup>179</sup> Az önkormányzati alakulatok önállósága csak viszonylagos lehet, ami az állami ellenőrzésben és legfőbb felügyeletben jut kifejezésre. A községek, vármegyék, a személyi alapon szervezett köztestületek és a jogügyleti alapon szervezett közüzemek besorolása alapján mind önkormányzatra alkalmas szervezetek.<sup>180</sup>

<sup>175</sup> Patyi András és Koi Gyula mindhármukat a hazai államtudomány és jogtudomány első aranykorának képviselői közé sorolja. Ld. Bevezető tanulmány Tomcsányi Móric közigazgatási jogtudományi alpmunkájának reprint kiadásához. In: TOMCSÁNYI (2017) i. m. I–VII.

<sup>176</sup> TOMCSÁNYI (2017) i. m. 240–241.

<sup>177</sup> A skála másik végén a tisztán magánegyesületek, illetve a jelentősebb közhasznúságú magánegyesületek kapnak helyet. TOMCSÁNYI (2017) i. m. 75–78.

<sup>178</sup> TOMCSÁNYI (1943) i. m. 510.; TOMCSÁNYI (1911) i. m. 11–12.

<sup>179</sup> EREKY i. m. 350–378.

<sup>180</sup> Ereky István szerint önkormányzatnak mi magyarok a szorosabb értelemben vett decentralizációt nevezzük A decentralizáció francia eredetű műszava tágabb fogalmat jelöl meg, mint az önkormányzat; – mert a decentralizáció minden olyan esetet felölel, amikor a tételes jog a közigazgatásban foglalt hatalmat a központi szervek és jogi személyek közt osztja meg. EREKY i. m. 354.

Magyary Zoltán az önkormányzat kategóriáját a dekoncentráció és decentralizáció fogalompár mentén mutatja be, ezért álláspontját a következő alfejezetben ismertetem.

Az önkormányzat modern fogalmát vizsgálva Petrétei József három jelentéstartalmat különböztet meg, nézete szerint – általános értelemben – szerveződési elvet, működési mechanizmust és eljárási technikát is jelenthet. Hangsúlyozza ugyanakkor, hogy ezek sokszor csak elméleti síkon választhatók el egymástól, mivel az önkormányzat attól függően, hogy milyen relációban elemezzük, mindhárom összetevőnek az érvényesülését feltételezi.<sup>181</sup>

Szerveződési elvként az önkormányzat az önkormányzás tevékenységének intézményesült szervezeti formában való megjelenése. Az önkormányzás magában foglalja az önszerveződést, a saját jogon való döntést, az önszabályozást, az önigazgatást és az önfejlesztést is. Működési mechanizmusként az önkormányzat a tagok számára az önkifejezés lehetőségét kínálja, illetve a tagok érdekképviselőtének ellátását biztosítja. Eljárási technikaként az önkormányzat lehetővé teszi tagjainak az önkormányzati döntések meghozatalában való részvételt.<sup>182</sup>

Az önkormányzatok jellegük szerint többféleképpen csoportosíthatók, lehetnek magánjogi és közjogi önkormányzatok. Előbbiek a civil társadalom szerveződései, amelyek az egyesülési jog alapján jönnek létre (például: egyesület), utóbbiak közös jellemzője pedig, hogy működésük a közfeladatok ellátásához kapcsolódik. Mind a helyi önkormányzatok, mind pedig a köztestületek közfeladatot megvalósító önkormányzatok, de – mint a későbbiekben látni fogjuk – néhány szerző vitatja, hogy a köztestületek közjogi önkormányzatok lennének.

Petrétei József az önkormányzatok jellege szerint megkülönbözteti a szabadságjogok alapján létrejövő önkormányzatokat, a funkcionális önkormányzatokat (közttestületeket), a területi és települési önkormányzatokat (helyi önkormányzatokat), továbbá a nemzeti és etnikai (kisebbségi) önkormányzatokat.<sup>183</sup> Itt kell megjegyezni, hogy a funkcionális önkormányzatok terminológiája (*funktionale Selbstverwaltung*) szintén a német nyelvű jogi irodalomban tűnik fel elsőként, Heinz Kloss hívja rá fel a figyelmet, hogy a területi alapon szervezett önkormányzatok mellett nem kevésbé jelentős a strukturális, személyi vagy funkcionális alapon szervezett önkormányzatok témaköre.<sup>184</sup>

<sup>181</sup> PETRÉTEI (2009) i. m. 281.

<sup>182</sup> Uo.

<sup>183</sup> PETRÉTEI (1995) i. m. 10–12.

<sup>184</sup> KLOSS i. m. 330.

Lőrincz Lajos szerint az önkormányzati jogosultság, amely bizonyos ügyeknek önálló, felsőbb instrukciók nélküli intézését jelenti, nemcsak a helyi önkormányzatokat illeti meg, hanem más állami és nem állami szerveket is. Példaként utal a nagyfokú autonómiával rendelkező bírói szervezetre, a nem állami szervek köréből pedig a szakmai önkormányzatokat emeli ki. Álláspontja szerint a helyi önkormányzatok és a szakmai önkormányzatok, mint az önkormányzatok két alaptípusa hasonlítanak abban, hogy nagyfokú önállósággal bírnak, rendelkeznek a vezetők szabad kiválasztásának jogával, állami ellenőrzésük korlátozott, és az állam bizonyos állami ügyek elvégzését átruházza rájuk. Az önkormányzat és az egyén kapcsolata azonban eltérő a két alaptípusban. A szakmai önkormányzat és a hozzá tartozó egyén között intézményesített tagsági viszony áll fenn, a helyi önkormányzat és lakosai között viszont nem ilyen közvetlen a kapcsolat.<sup>185</sup>

Összességében és általánosságban megfogalmazva „az önkormányzat olyan jogi személyiséggel felruházott közösség, amelynek alkotmányi vagy törvényi felhatalmazása van arra, hogy ügyeit választott képviseleti szervén és a képviseleti szerve által létrehozott igazgatási (vagyis végrehajtó, rendelkező, szervező) szervén keresztül maga intézze, és ennek érdekében autonóm feladat- és hatásköreit önállóan, hierarchikus alárendeltség nélkül gyakorolja.”<sup>186</sup> A helyi önkormányzat és a közttestület, mint az önkormányzat két alaptípusának meghatározására, jellemzőire a későbbiekben részletesebben is kitérek.

## 5.2. Decentralizáció

Az önkormányzat fogalma kapcsán már jeleztem, hogy az a decentralizáció egyik megvalósítási formája, így elkerülhetetlen, hogy a dolgozat néhány gondolat erejéig a közigazgatás szervezési elveit is érintse.

A közigazgatás jellemzése során a közigazgatást nemcsak szervezeti oldalról lehet szemléletesen jellemezni. Lőrincz Lajos már hivatkozott definíciójában, mely szerint „a közigazgatás sajátos állami tevékenység, amelyet sajátosan felépített szervezetben dolgozó, sajátos karakterű szakember állomány lát el,”<sup>187</sup> még két fő elemét emeli ki a közigazgatásnak a személyi állományt és magát a tevékenységet. Mivel mind a helyi önkormányzatok, mind a közttestületek köz-

<sup>185</sup> LŐRINCZ (2007) i. m. 193–195.

<sup>186</sup> PETRÉTEI (2009) i. m. 283.

<sup>187</sup> LŐRINCZ (2007) i. m. 21.

igazgatási feladatot (közfeladatot) látnak el, e tevékenységi oldalról – amelynek eredeti tartalma az ügyek intézése – a feladatellátáshoz kapcsolódva is lehet folytatni a vizsgálatot. A közigazgatás más *differentia specifica*-k mellett azért is sajátos igazgatási tevékenység, mert sajátos a célja. E sajátos cél mindig a közügyekre vonatkozó kívánatos állapot elérése.<sup>188</sup>

Magának a közigazgatásnak a létrejöttéhez is azok a feladatok, közösségi ügyek vezettek, melyek az egyéni érdekeken túlmutatóan egy egész társadalomhoz kapcsolódtak, megoldásukhoz a többség hozzájárulása volt szükséges. Az egész társadalmat átfogó közösségi munka megszervezésére már az ókorban alakultak igazgatási rendszerek, ahol a döntési és irányítási jogosítványok a hierarchia csúcsán helyezkedőket illette, tehát a közigazgatás az ókori államokban centralizált volt. A történelem viharaiiban a centralizáltság foka természetesen korszakonként, államonként sokszor változott, a feudalizmus idején például a közösségek fragmentáltsága volt jellemzőbb, a szervező állam háttérbe szorult, míg az abszolutizmus általában a centralizáció ismételt előretörésével járt. Ugyanakkor nemcsak a centralizáció erősödött az abszolút monarchiák idején, hanem az állami feladatok is sokasodtak, a feladatellátás pedig területileg, szakmailag specializálódott.<sup>189</sup> Fontos kiemelni ugyanakkor azt is, hogy például hazánkban I. István király idejében, a központi hatalom kiépítésével párhuzamosan jött létre a területi rendszer is, a királyi vármegyék kialakításával. Ezeknek azonban nemcsak igazgatási funkciói voltak, a katonai, védelmi szerepük sokkal fontosabb, hangsúlyosabb volt kezdetben.<sup>190</sup>

A történeti fejlődés részletes bemutatását mellőzve azt hangsúlyoznám ki a feladatellátás megszervezése kapcsán, hogy jóllehet a decentralizáció, mint jogi műszó csak a XIX. század harmincas éveinek vége felé keletkezett és terjedt el, maga a feladatmegosztás már a legprimitívebb államokban is érvényesült. Hiszen már ezekben a kezdetleges államokban is meg kellett osztani nemcsak a közigazgatásban foglalt hatalmat, hanem a hatalom gyakorlásával együtt járó munkát. A decentralizációnak, ami Ereky István szerint a végletekig vitt centralizáció ellenhatásaként is meghatározható, országonként több megjelenési formája volt. Belgiumban abban nyilvánult meg, hogy az alkotmány a Montesquieu féle három államhatalmon kívül egy negyedik – a megyei vagy községi – hatalmat is elismert, Franciaországban pedig abban, hogy a Napóleon

<sup>188</sup> PATYI-VARGA i. m. 47.

<sup>189</sup> Ld. bővebben LŐRINCZ (2007) i. m. 21–39.

<sup>190</sup> PÁLNÉ KOVÁCS (2008) i. m. 115.

által centralizált közigazgatást a megyék és a községek önállósításának gyarapítása útján decentralizálni törekedtek.<sup>191</sup>

*A centralizáció és a decentralizáció a mai modern közigazgatásban a feladatok szervezeti megoldására szolgáló általános szervezési elveket jelentik.* Fontos megemlíteni, hogy e fogalmak meghatározása és használata nem feltétlenül egységes a különböző jogrendszerekben, sőt akár államonként is eltérő lehet.<sup>192</sup> A terjedelmi korlátokra tekintettel leginkább a hazai szakirodalomban ismertetett nézetekre fókuszálok, amelyeket a szerzők általában Ereky István és Magyary Zoltán nyomán fogalmazznak meg.

A centralizáció Magyary megfogalmazása szerint: „olyan központi szerv létesítése, amelynek az összes alsó és összekötő szervek alá vannak rendelve és amely ily módon az egész közigazgatási szervezettel rendelkezni tud,”<sup>193</sup> a decentralizáció pedig olyan szervek létesítését jelenti, amelyek „a központ által nem vállalt feladatokat, köztük az emberekkel való közvetlen érintkezésben végzendő teendőket ellátják.”<sup>194</sup>

Magyary Zoltán a decentralizációnak két „faját” is megkülönböztette. Külön tárgyalta az önkormányzatot és a dekoncentrációt. Előbbi álláspontja szerint akkor áll elő, ha a decentralizált feladatok ellátásával önálló jogi személyiséggel bíró közületeket bíznak meg, amelyek vagy az állandó településen vagy a foglalkozás és az érdekek azonosságán alapszanak, a dekoncentráció tárgykörébe pedig azokat az eseteket sorolta, amikor a centralizált feladatokat önkormányzattal nem rendelkező egyéni szervek látják el.<sup>195</sup> Mint a későbbiekben látni fogjuk ma a decentralizáció fogalmát a legtöbb szerző abban az értelemben használja, amit Magyary önkormányzat kifejezéssel jelölt.

Napjainkban a centralizációt, mint a közigazgatás egységét biztosító elvet, tárgyalják politikai és adminisztratív értelemben is.<sup>196</sup> Előbbi esetben az egységes kormányzati akarat és az a mögött meghúzódó politikai erők céljainak domináns érvényesüléséről van szó, míg adminisztratív értelemben bizonyos

<sup>191</sup> EREKY i. m. 192.

<sup>192</sup> Az angolszász jogi terminológia például a devolúció fogalmát használja. Általánosságban elmondható, hogy ez hasonlít a kontinentális jogrendszerben honos decentralizáció és dekoncentráció terminológiájához, azonban a legtöbb szerző nem tartja felcserélhetőnek a fogalmakat. Ld. KAISER

<sup>193</sup> MAGYARY i. m. 103.

<sup>194</sup> Uo.

<sup>195</sup> Uo.

<sup>196</sup> Tamás András más felosztásban szervezeti, működési és normatív értelemben tárgyalja a centralizáció témakörét. Ld. TAMÁS (2011) i. m. 342–345.

ügyfajták vagy tevékenységek egy központba vonását, illetve alacsonyabb területi szintről magasabb, vagy központi szintre emelését jelenti.<sup>197</sup>

Tamás András megközelítésében a centralizáció a hierarchia elvének érvényesítését jelenti az állami életre, Charles Eisenmann nyomán pedig kifejti, hogy „a központosság valójában nem azt jelenti, hogy valami középpontba került, hanem hogy a szervezet csúcsán helyezkedik el, s az irányítás innen történik.”<sup>198</sup> Véleménye szerint az állam, mint egyetlen egység eleve centralizált, a központosítottság megvalósulása. Az állam, mint összetett rendszer pedig olyan viszonylagosan elkülönülő szervezetekből áll, amelyek vagy maguk is centralizáltan épülnek fel, vagy az állami működés egészéhez képest nem centralizált szervek. A centralizált szervek két típusa az összpontosított és a szétpontosított szerv.<sup>199</sup>

Lőrincz Lajos két jellemzőjét emeli ki a centralizált közigazgatásnak. Elsőként azt, hogy centralizáció esetén az igazgatási hatalom az adott ország minden részében egységes, és az a központi közigazgatás kezében összpontosul. A másik jellemzője pedig, hogy a hierarchia elve törés nélkül érvényesül a közigazgatási szervezetrendszerben, azaz a feladatokat ellátó szervek egymásközi kapcsolata előírt rendben valósul meg.<sup>200</sup>

Bár a centralizáció mértéke a modern államokban is különböző, de sosem teljes vagy totális, az igazgatási feladatok nagy száma, bonyolultsága, a területi dimenziók léte kizárja ezt. Nem vitatható ugyanakkor az sem, hogy vannak olyan ágazatok, mint a honvédelem vagy a közbiztonság, illetve olyan időszakok, mint egy természeti katasztrófa vagy egy gazdasági krízis, amelyek esetében centralizált módon szerveződött irányításra és igazgatásra van szükség. A közelmúltban bekövetkezett járványhelyzet szintén olyan élethelyzetet eredményezett, amely szükségszerűen a centralizációs tendenciák erősödésével járt. Tehát egyértelműen megállapítható, hogy vannak olyan válsághelyzetek, amikor a központosítás, illetve az azt eredményező közigazgatási reformok kerülnek előtérbe.<sup>201</sup> Ilyenkor jól érvényesülnek a centralizáció előnyei, mint az erők gyors koncentrálása, a megbízható koordináció vagy a tárgyilagosság, amelyet elősegít a problémamegoldóknak a problémától való távolsága. A feladatok elosztása során tehát a helyes arányok, az egyensúly megtalálása

<sup>197</sup> FAZEKAS (2015b) 119–120.

<sup>198</sup> TAMÁS (2011) i. m. 342.

<sup>199</sup> Uo. 344.

<sup>200</sup> LŐRINCZ (2007) i. m. 164.

<sup>201</sup> BOUCKAERT–KUHLMANN i. m. 2–5.

az elsődleges kérdés, hiszen mind a centralizáció túlfeszítettsége, mind az elégtelensége a közigazgatás, végső soron pedig magának az államnak a működésképtelenségéhez vezet.<sup>202</sup>

A Magyary Zoltán csoportosításában már ismertetett dekoncentrációt és decentralizációt a helyes arányok elérését és megvalósítását segítő közigazgatási feladat-megosztási elveknek tekinthetjük. A dekoncentrációt Magyary a korábban említettek szerint a decentralizáció fajaként határozta meg, napjainkban egyes szerzők önálló szervezetrányítási elvként, Lőrincz Lajos pedig a centralizáció egyik érvényesülési formájaként tárgyalja. Tamás András mind a decentralizációra, mind a dekoncentrációra a centralizáció megvalósításának változataként tekint.<sup>203</sup> E megközelítési módok azonban a mögöttük meghúzódó definíción nem változtatnak.

Lőrincz olvasatában akkor beszélünk dekoncentrációról, ha a központi hatalom akarata érvényesítéséhez olyan közvetítő állomásokat (regionális, megyei, települési hivatalokat) hoz létre egyes igazgatási feladatok ellátására, melyek hatáskörrel és döntési joggal rendelkeznek. A dekoncentrált szervek létrehozása mögött munkaszervezési okok húzódnak meg, nincs valódi függetlenségük, hierarchikusan alárendeltek a központi hatalomnak, amely bármikor, bármilyen okból megfoszthatja azokat a korábban rájuk ruházott döntési jogkörtől. Éppen ezért álláspontja szerint nem alaptalan megkérdőjelezni a dekoncentrált szervek helyi jellegét, helyesebb lenne azokat olyan központi szervezeteknek minősíteni, amelyek megyékben, városokban vagy községekben tevékenykednek. Véleménye az, hogy tényleges helyi igazgatás ott található, ahol a helyi autonómia, a decentralizáció érvényesül.<sup>204</sup>

Fazekas Marianna ismertetésében a dekoncentráció „az államigazgatási feladatok területi megosztásának eszköze a kormány irányítása alatt álló szervek között”.<sup>205</sup> E definíció is magában hordozza, illetve utal a dekoncentráció fő fogalmi elemeire: a munkamegosztásra, a területiségre és a hierarchia elvére. Ez utóbbi fogalmi összetevő az, amelynek megléte, illetve hiánya leginkább megérteti a különbséget a dekoncentráció és a decentralizáció elve között. Hiszen az autonóm jogállású államigazgatási szervek kivételével az államigazgatásban minden szerv egy függőségi láncolatnak az eleme, melynek csúcán a kormány helyezkedik el, ezeket az alá- és fölérendeltségi kapcsolatokat jellemzik köz-

<sup>202</sup> LŐRINCZ (2007) i. m. 164–166.; TAMÁS (2011) i. m. 345.

<sup>203</sup> TAMÁS (2011) i. m. 344.

<sup>204</sup> Ld. LŐRINCZ (2007) i. m. 165.; LŐRINCZ (2001) i. m. 97.

<sup>205</sup> FAZEKAS (2015b) i. m. 118.



igazgatás jogilag irányítási jogviszonyként. Az irányítási jogviszonynak pedig meghatározó eleme a központi akarat érvényesítését biztosító utasítási jog.<sup>206</sup>

Azonban, ha a feladatok megosztása a decentralizáció elve szerint történik, akkor a hierarchia elve helyett az autonómia elve érvényesül a munkamegosztásban. *A decentralizáció napjainkban nem más, mint a közigazgatási feladatok autonómiával és/vagy önigazgatással rendelkező szervezetre telepítése.*<sup>207</sup> Olyan szervek látják el ez esetben a közigazgatási feladatokat, amelyek a törvény által védett önállósággal bírnak, felettük semmilyen központi szerv nem rendelkezik irányítási joggal.

Lőrincz Lajos szerint a decentralizáció lehetővé teszi az igazgatottak részvételét az őket legközvetlenebbül érintő döntések meghozatalában. Ez olyan feladatok ellátását foglalja magába, amelyek megoldása nem várható a központi hatalomtól a feladat jellege miatt (például a települések saját ünnepeinek megrendezése), vagy azért, mert hatékonyabb a feladat ellátása, ha azt nem a központi szervek végzik, hanem a döntések alapjául szolgáló körülményeket jól, jobban ismerő helyi szervek.<sup>208</sup>

Pálné Kovács Ilona használja az adminisztratív és a valóságos decentralizáció fogalmát is. Előbbit a dekoncentrációval azonosítja, míg a politikai, valóságos decentralizációt az angolszász jogi terminológia, a devolúció fogalmával.<sup>209</sup>

A decentralizáció önkormányzati formáját már Magyary Zoltán is két dimenzióban értelmezte, mind a területi, mind a személyi alapú önkormányzaton keresztül megvalósítását idevonta. Ha az állami feladatok egy részét az állam különböző területi szintjein élő természetes személyek közösségei által létrehozott, jogi személyiséggel rendelkező szervek végzik, akkor területiális decentralizációról van szó. Ha feladatok megosztása személyi vagy jogügyleti alapon szerveződő jogi személyek között történik, akkor pedig funkcionális decentralizációról<sup>210</sup> beszélünk.<sup>211</sup> Ennek megfelelően helyi önkormányzatok a területiális, a közttestületek a funkcionális decentralizáció eredményei.

<sup>206</sup> Uo. 118–120.

<sup>207</sup> Uo.

<sup>208</sup> LŐRINCZ (2007) i. m. 167.

<sup>209</sup> PÁLNÉ KOVÁCS (2013) i. m. 10.

<sup>210</sup> „Functional decentralization” refers to the transfer of such central responsibilities to either parastatals under the control of the government or to units outside governmental control, such as NGOs or private firms.” Decentralization: A Sampling of Definitions (Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance) October 1999. 4. <https://tinyurl.com/4w6wyjh6>

<sup>211</sup> LAPSÁNSZKY–PATYI–TAKÁCS i. m. 27–28.

A szerzők a decentralizációval összefüggő államszervezési elvként tárgyalják a szubszidiaritást. A *subsidium, il, n.* latin szó, amely tartalékot, átvitt értelemben segítséget, támogatást jelent.<sup>212</sup> Az elv a római katolikus egyház társadalmi tanításában vált ismertté,<sup>213</sup> és a területi tagozódást nem a hatalom, hanem a közösségek oldaláról közelíti meg. *A szubszidiaritás a közügyek helyi lakosokhoz minél közelebbi intézését vallja.*<sup>214</sup> Az ENSZ Emberi Települések Központja értelmezésében a szubszidiaritás elve szerint a közfelelősséget azoknak a választott testületeknek kellene gyakorolniuk, amelyek az állampolgárokhoz legközelebbi szinten helyezkednek el.<sup>215</sup> Az elv a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában is megjelenik, megfogalmazása szerint a közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania. A feladatoknak más közigazgatási szervre történő átruházása a feladat természetétől és nagyságától, valamint hatékonysági és gazdaságossági követelményektől függ.<sup>216</sup> Frivaldszky János a jó kormányzáshoz kapcsolódóan arra hívja fel a figyelmet, hogy a szubszidiaritás a hatáskörök megfelelő lehatárolásán túl *a kompetenciák folyamatos újra felülvizsgálatát is igényli.*<sup>217</sup>

Az Európai Unióban a területi értelmű szubszidiaritás fogalomhasználat dominál, Csink Lóránt ugyanakkor felhívja a figyelmet arra, hogy a szubszidiaritás nem pusztán a legalacsonyabb szintű feladatellátást jelenti, hanem a hatékonyság mellett az egyén, illetve az állam és a kisközösség viszonyának is fontos jele.<sup>218</sup> Hasonlóképpen gondolkodik Rixer Ádám is, aki szerint,

„[...] ha az állam minden feladatát a központi bürokrácia révén oldaná meg, nehezen tudná elkerülni a totális – és ami legalább ilyen lényeges, a kevésbé hatékony – állammal kapcsolatos kritikákat. Alapvetően ez az oka annak, hogy az állam által elismert, illetve felvállalt feladatokat a szubszidiaritás elvének megfelelően az állam csak részben oldja meg maga, s számos esetben a gazdasági és a civil szféra szervezeteire, illetve egyházi szervezetek segítségére támaszkodik.”<sup>219</sup>

<sup>212</sup> GYÖRKÖSY i. m. 532.

<sup>213</sup> PACZOLAY i. m. 60.

<sup>214</sup> CSINK (2014) i. m. 157.

<sup>215</sup> [https://www.uclg.org/sites/default/files/guidelines\\_0.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/guidelines_0.pdf) 10.

<sup>216</sup> A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény 4. cikk.

<sup>217</sup> FRIVALDSZKY i. m. 78.

<sup>218</sup> CSINK (2014) 158.

<sup>219</sup> RIXER (2012) i. m. 46.

A szerző álláspontja az, hogy nemcsak egyes területi szintek közül választva kellene az emberhez minél közelebbi „felelősség-hordozót” kialakítani, hanem az egyes társadalmi szférák között is meg kellene teremteni az intézményi garanciáját annak, hogy tiszteletben tartsuk a társadalmi élet másik szférájának autonómiáját.<sup>220</sup> Ez a két gondolatmenet álláspontom szerint rávilágít arra, hogy a szubszidiaritás elve nemcsak területi értelemben a helyi önkormányzatok, hanem funkcionális értelemben a köztisztviselők feladatellátásánál is felhívható, hiszen saját maguk, illetve a tagságuk ügyeit nyilvánvalóan ők tudják a leghatékonyabban intézni.

### 5.3. Közfeladat-ellátás

A centralizáció kapcsán már említettem, hogy a közigazgatás kialakulásában a hatalom központosításának és a közösségi ügyeknek, a hosszú távú közfeladatoknak, Magyar Zoltán szóhasználatával a közérdekű vagy közösen jobban megoldható feladatoknak, meghatározó jelentősége volt.<sup>221</sup>

A közügy, közfeladat, közigazgatási feladat és funkció olyan közigazgatási alapfogalmak melyek mélyebb elemzésével még adós a közigazgatás- és jogtudomány, e kategóriákat sokszor az elmélet és a gyakorlat egyaránt ekvivalensnek tekinti, továbbá a jogszabályok sem használják azokat egyértelműen és következetesen. *A fogalmakhoz azonban nem véletlenül nehéz definíciót kapcsolni, ezek nem statikus kategóriák*, tartalmi meghatározásukra hatnak az adott történeti kor gazdasági, kulturális, politikai jellemzői és azoknak a közösségi igényeknek és szükségleteknek a változásai, amelyek kielégítéséről maga a közigazgatás gondoskodik.

A dogmatikai tisztázás ugyanakkor mindenképpen szükséges hiszen, ahogy Patyi András is rávilágít, például a köztisztviselők esetében a közfeladat „jogállást meghatározó tényező”.<sup>222</sup> Ezen túl a kényszertagság alkotmányossága is elsősorban a végzett közfeladatok alapján ítélt meg, a kamara által ellátott feladatok jellegének meghatározása tehát ezért is elsődleges fontosságú. Fazekas Marianna álláspontja szerint a köztisztviselők esetében a közfeladatok jogi korlátozása szab gátat a köztisztviselők uraló csoportok tagokkal szembeni

<sup>220</sup> RIXER (2007) i. m. 16.

<sup>221</sup> Ld. MAGYARY

<sup>222</sup> LAPSÁNSZKY–PATYI–TAKÁCS i. m. 291.

hatalmi terjeszkedésének.<sup>223</sup> Verebéli Imre pedig a helyi önkormányzatok esetében a helyi közügyekkel kapcsolatban emelte ki, hogy „[...] annál érdemibb az önkormányzat, minél több lényeges helyi közügy tartozik hozzá.”<sup>224</sup>

Általánosságban is megállapítható, hogy egy szervezet demokratikus legitimitása – aminek hiányában egy jogállamban a közhatalom gyakorlása nem valósulhat meg – közigazgatási feladataitól és hatásköreitől függ, valamint attól, hogy a szervezet releváns és alkalmas struktúra-e a feladatok és a hatáskörök ellátásához.<sup>225</sup>

Józsa Zoltán álláspontja szerint a közigazgatási feladatok megvilágítására elsőként a késői jogi pozitivismus képviselőinél érezhető határozott törekvés, példaként Grünwald Béla 1889-ben megjelent *A közigazgatás feladatai* című munkáját hozta fel,<sup>226</sup> amely a fennálló törvények és rendeletek alapján állította össze az állami feladatok katalógusát.<sup>227</sup>

Ereký István *Közigazgatás és önkormányzat* című művében említést tesz az állami vagy közfunkciókról, a közigazgatás negatív meghatározása kapcsán, ide sorolja a közigazgatást, a jogalkotást és az igazságszolgáltatást, illetve a közfeladat kifejezést is használja, amikor kifejti, hogy a jogtudomány klasszikusai a közigazgatást a közfeladatok megvalósításának tekintették,<sup>228</sup> de definíciót nem rendel a fogalmakhoz.

Magyary Zoltán *Magyar közigazgatás* című könyvében egy egész fejezetet szentel a közigazgatás feladatainak. Magyary szerint a közigazgatás feladatait három, államonként és koronként változó tényező: a terület, a gazdasági lehetőségek és az emberek segítségével lehet megállapítani és végső soron annak eldöntése, hogy mi tartozzon a közigazgatás feladatkörébe az állami akaratnyilvánításra hivatott szervek elhatározásának kérdése. A feladatokat elkerülhetetlen és fakultatív típusokra osztotta.<sup>229</sup>

A szocialista államigazgatás-tudomány korát összességében úgy jellemzik a szerzők, hogy a téma feldolgozására kevésbé a tudományos szempontok, inkább a napi politika elvárásai hatottak. Az államigazgatás funkciói, feladatai tekintetében is a korabeli szovjet államigazgatás bevett kategóriáit alkalmazták.<sup>230</sup>

<sup>223</sup> FAZEKAS (2008) i. m. 184.

<sup>224</sup> VEREBÉLYI (1991) i. m. 769.

<sup>225</sup> LAPSÁNSZKY–PATYI–TAKÁCS (2017) i. m. 17.

<sup>226</sup> JÓZSA i. m. [17]

<sup>227</sup> Ld. GRÚNWALD i. m.

<sup>228</sup> EREKY i. m. 123. és 168.

<sup>229</sup> MAGYARY i. m. 174–175.

<sup>230</sup> JÓZSA (2019) i. m. [39]

A korszak képviselői közül Madarász Tibor az államigazgatás alapfunkcióit – más tipizálási formák mellett – az igazgatottak szerint is csoportosítja, külön veszi a szervezetekre, különösen a gazdasági és infrastrukturális ellátást nyújtó szervezetekre és állampolgárra ható funkciókat.<sup>231</sup>

Napjainkra egyetértés alakult ki a szerzők között a tekintetben, hogy a közigazgatási funkció az az igazgatáspolitikai cél, társadalmi rendeltetés, ami a feladatok mögött meghúzódik, a funkció feladatcsoportokra, azok pedig további feladattípusokra oszthatók, ezek jelölik azokat a jogszabályokban nevesített teendőket, melyek a funkciók megvalósításához szükségesek.<sup>232</sup>

A funkcióhoz többféle értelmezés kapcsolható attól függően, hogy politikatudományi, jogtudományi, igazgatástudományi vagy szociológiai megközelítéssel vizsgáljuk azt. Előbbi kettő a végrehajtást jelöli meg a közigazgatás funkciójaként, az igazgatástudomány pedig abból kiindulva, hogy a közigazgatás célirányos szervezői tevékenység, a funkciókat e tevékenységből vezeti le. Leggyakrabban Fayol és Gulick felosztására hivatkoznak. Fayol a tervezést, szervezést, döntést, koordinálást és ellenőrzést nevesítette az igazgatás funkcióiként,<sup>233</sup> Gulick pedig a tervezést, szervezést személyzeti ügyeket, irányítást, összehangolást, jelentést és költségvetést jelölte meg.<sup>234</sup> A szociológiai megközelítés megkülönbözteti az állandó funkciókat, mint a társadalom külső és belső védelme és a történeti korokkal együtt változó funkciókat.<sup>235</sup>

A feladat a funkciók megvalósításához szükséges teendőket foglalja össze.<sup>236</sup> A feladat Patyi András szerint nem azonos a „cél”, „célkitűzés”, „eredmény” vagy akár a „hatáskör”, „kompetencia”, „cselekvési forma” fogalmával, mégis azokból építkezik. „A (közigazgatási) feladat mindig olyasmi, amit a jövőben meg kell tenni (el kell érni), azért, hogy az államcélok és az alapvető állami kötelességek ténylegesen érvényre jussanak.”<sup>237</sup>

Arra a kérdésre, hogy mi a közfeladat Fazekas Marianna szerint általánosságban nem lehet válaszolni, vagy csak formális válasz adható: közfeladat az, amit a jogalkotó annak minősít.<sup>238</sup> E megállapítást igazolja az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 3/A. § (1) bekezdése, amely hosszú időt követően

<sup>231</sup> MADARÁSZ i. m. 110–127.

<sup>232</sup> PATYI (2017) i. m. 13.; JÓZSA (2019) i. m. [11].

<sup>233</sup> FAYOL i. m. 85.

<sup>234</sup> GULICK i. m. 105.

<sup>235</sup> JÓZSA i. m. [43–60].

<sup>236</sup> ROZSNYAI i. m. 28.

<sup>237</sup> PATYI (2017) i. m. 20.

<sup>238</sup> FAZEKAS (2008) i. m. 184.

definiálta a közfeladat fogalmát: közfeladat a jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat. A közfeladat-ellátás azonban széles értelemben nemcsak a jogszabályba foglalt állami és önkormányzati feladatok közvetlen gyakorlását foglalja magába, hanem az olyan általánosabb állami feladatokat is, mint például a közhatalmi döntéshozatal optimális előkészítése, a nyitott jogalkotás elveinek megfelelő jogszabály-előkészítés, vagy a közfeladatok gyakorlásának és végrehajtásának ellenőrzése.<sup>239</sup>

Berényi Sándor a területi (helyi) önkormányzatok kapcsán kifejti, hogy a kontinentális Európa önkormányzatai kezdetektől megkülönböztették a *sui generis* önkormányzati feladatokat (önkormányzat szervezetével, működésével kapcsolatos döntések meghozatala) valamint azokat, amelyeket az állam szabályban az önkormányzatokra átruház és közigazgatási jogosítványokkal felhatalmaz. A szerző ehhez hozzáteszi, hogy bár a jogfelfogás elméleti alapját többen vitatták, de a *sui generis* önkormányzati feladatok és hatáskörök tekintetében az állam és a kormányzat kizárólag a törvényességi felügyeletre jogosult, míg az átruházott feladat- és hatásköröknél esetleg a törvényességet meghaladó felügyeleti jogot, beavatkozási jogot is megengedettnek tartottak a kontinentális Európa egyes államaiban.<sup>240</sup>

A helyi önkormányzatok esetében a tételes jog – az Alaptörvény és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mőtv.) – használja a helyi közügy és a közfeladat kifejezést is.

Az Alaptörvény 31. cikke szerint Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. Siket Judit szerint helyi közügynek általános értelemben azok az egyéni érdekeken túlmutató általános jellegű ügyek tekinthetők, amelyek a helyi közösségre hatással vannak, amelyek helyi érdekeltségűnek tekinthetők.<sup>241</sup> Fábrián Adrián szerint pedig a közszolgáltatások és a hatósági jellegű feladat- és hatáskörök egyaránt a helyi közügyek részei.<sup>242</sup>

Az Mőtv. általánosságban fogalmazza meg a helyi közügyek fogalmát, eszerint alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak. A helyi közügyek, vala-

<sup>239</sup> A kormányzati civil kapcsolatok fejlesztésének irányelvei, Szociális és Munkaügyi Minisztérium, Budapest, 2006. 6. <https://tinyurl.com/4xrf8x27>

<sup>240</sup> BERÉNYI i. m. 316.

<sup>241</sup> SIKET (2017) 195.

<sup>242</sup> FÁBIÁN (2013) i. m. 43–44.

mint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatokat pedig nyílt taxációban nevesíti.<sup>243</sup>

A szabályozás kapcsán kiemelném azt is, hogy az Mötv. az önkormányzati feladat- és hatáskörökkel összefüggésben úgy rendelkezik, hogy a helyi önkormányzat ellátja a törvényben meghatározott kötelező és az általa önként vállalt feladat- és hatásköröket.<sup>244</sup>

A helyi önkormányzatok az Alaptörvény rendelkezései alapján a helyi ügyek intézése során kizárólag a törvény keretei között járhatnak el, de ez nem jelenti azt, hogy kizárólag törvény minősíthet helyi közügynek önkormányzat által ellátandó feladatkört. Ha így lenne, az az önkormányzati önként vállalt feladatok teljes kiüresedéséhez, a generális kompetencia megkérdőjelezéséhez vezetne.<sup>245</sup>

A feladatok kiosztásának fentiek szerinti megvalósulása (az általános felhatalmazás), tehát az, hogy a helyi önkormányzatok felvállalhatnak minden olyan helyi közügyet, amely nem tartozik más szerv hatáskörébe, a kontinentális rendszerek sajátja. Az angolszász rendszerek az *ultra vires* elvét alkalmazzák: a helyi önkormányzatoknak a törvényhozó által törvényben meghatározott feladatokat adnak, saját önként vállalt feladatokkal nem rendelkeznek.<sup>246</sup>

Meg kell jegyezni, hogy az önkormányzati feladatok kapcsán megkülönböztetik a *monista* és *dualista* rendszereket is. Előbbi felfogás az angolszász államokban érvényesül és a helyi közösségek autonómiái által végzett tevékenységeket egységes egészként szemléli, és az igazgatás egységének elve alapján valamennyi önkormányzati szervezetrendszer által ellátott feladatot önkormányzati jellegűnek tekint. A kontinentális jogrendszerű államokra jellemző dualista rendszer elkülöníti a helyi közügyek alkotmányos fogalma körében ellátott önkormányzati feladatokat, valamint az átruházott államigazgatási feladatokat. Az önkormányzati feladatok ellátása esetében az államigazgatás legfeljebb törvényességi felügyelet gyakorolhat, míg az átruházott ügyek esetében az államigazgatás beavatkozási lehetőségei szélesebbek.<sup>247</sup> Ez a kettősség megjelenik a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában is, amelynek 8. cikke szerint a helyi önkormányzat tevékenységének államigazgatási felügyelete általában csak e tevékenység törvényességének és az alkotmányos elvekkel való összhangjának vizsgálatára irányulhat, ugyanakkor magasabb

<sup>243</sup> Mötv. 13. § (1) pl. településfejlesztés, óvodai ellátás, lakás- és helyiséggazdálkodás.

<sup>244</sup> Mötv. 10. § (1).

<sup>245</sup> SIKET (2017) i. m. 199.

<sup>246</sup> PÁLNÉ KOVÁCS (1999) i. m. 26–27.

<sup>247</sup> HOFFMAN (2013a) i. m. 10.

szintű államigazgatási szervek célszerűségi felügyeletet gyakorolhatnak azon feladatok vonatkozásában, amelyeknek végrehajtását a helyi önkormányzatokra ruházták át. Az átruházott államigazgatási feladat- és hatáskörök kategóriáját az Alaptörvény és az Mötv. is ismeri, rendelkezéseik értelmében törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet a polgármester, a főpolgármester, a vármegyei közgyűlés elnöke, a jegyző, valamint a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal ügyintézője számára államigazgatási feladat- és hatáskört állapíthat meg.

A köztestületek esetében köztestületenként szintén a jogszabályok határozzák meg az ellátandó közfeladatokat.<sup>248</sup> Lényeges különbség azonban, hogy esetükben a funkcióhoz kötöttség elve érvényesül, így a helyi önkormányzatokkal ellentétben a köztestületeknél nem lehet saját, csak átruházott hatáskörrel beszélni.<sup>249</sup>

Patyi András álláspontja szerint a szakmai kamarák esetében a fő közfeladatok a közellenőrzés, azaz a szakmai szabályok megállapításával, betartásuk ellenőrzésével, illetve a megszegésük következményeinek megállapításával kapcsolatos feladatok és a tevékenység engedélyezése vagy az engedélyezésben való közreműködés. Más köztestületek például az MTA esetében a szervezetek igazgatása és a közvagyon kezelése is megjelenik közfeladatként.<sup>250</sup>

Ficsor Mihály véleménye az, hogy a köztestület valamely szakmai, gazdasági vagy egyéb tevékenység feltételeinek megteremtésével, folyamatos biztosításával és az ehhez szükséges igazgatás megvalósításával lát el közfeladatot. „Rendeltetését általában akkor tudja betölteni, ha az általa átfogott tevékenységet, illetve annak gyakorlóit illetően hatósági, igazgatási természetű jogosítványokkal is rendelkezik.”<sup>251</sup>

A 2011-es szabályozást megelőzően az Alkotmánybíróság éppen egy köztestülettel, az orvosi kamarával foglalkozó 39/1997. (VII. 1.) AB határozatában a Polgári Törvénykönyv egyes rendelkezéseinek módosításáról szóló 1993. évi XCII. törvény indokolásából indult ki a fogalom meghatározásakor. E szerint a közfeladat „általában olyan feladat, amelyet egyébként az államnak vagy a helyi önkormányzatnak kellene megvalósítania.”<sup>252</sup> Mindehhez a testület hozzáfűzte

<sup>248</sup> Például a Magyar Tudományos Akadémia tevékenységének közérdekűségét elsősorban a tudomány művelésére és fejlesztésére irányuló elhivatottsága határozza meg, közfeladatait a Magyar Tudományos Akadémiáról szóló 1994. évi XL. törvény 3. §-a sorolja fel.

<sup>249</sup> FAZEKAS (2008) i. m. 184.

<sup>250</sup> LAPSÁNSZKY–PATYI–TAKÁCS i. m. 291.

<sup>251</sup> FICSOR i. m. 126.

<sup>252</sup> 39/1997. (VII. 1.) AB határozat.



még, hogy a közfeladat közigazgatási feladat és nem korlátozható az igazgatási feladat (kötelező) ellátására. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az „[...] állam által igényelt tanácsadó közreműködés is lehet közfeladat; ennek ellátása szükségessé teszi a megfelelő szervezeti kialakítást és rendszerint maga után vonja hatáskörök átadását is.”<sup>253</sup>

A gazdasági kamarák kapcsán született a 38/1997. (VII. 1.) AB határozat szerint a „legfontosabb gazdasági csoportok általános és együttes érdekeinek kifejezése és képviselése” is olyan közfeladat, amely megalapozza a köztestületi intézményesítést.

A közfeladatok sokféleségére és a hatósági ügyektől való elhatárolására az Alkotmánybíróság a már hivatkozott 952/B/2007. sz. határozatában is felhívja a figyelmet. A kamara által ellátott közfeladatok kapcsán megállapítja, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) csak azt definiálja, mi minősül közigazgatási hatósági ügynek, azt nem határozza meg, mi a közfeladat. E két fogalom nem azonos egymással, a közfeladatok köre jóval bővebb a hatósági ügyeknél. A korábbi, orvosi és gazdasági kamarákra vonatkozó AB határozatokra (38/1997. sz., 39/1997. sz. AB határozatok) utalva megismétli a határozat, hogy „a közfeladat fogalmát jogszabály nem határozza meg [...] Közfeladatot láthat el az olyan testületi önkormányzat is, amely az adott hivatás minden gyakorlója számára a foglalkozás szabályait érintő normaalkotást végez, s ezeket szankcionálja.”<sup>254</sup> A testület döntésében arra is kitér, hogy nehéz elhatárolni az átruházott közigazgatási és egyéb – például belső igazgatási – feladatokat egymástól. A hatósági jogkör gyakorlása a közfeladat ellátásának nélkülözhetetlen eszköze lehet, de a közfeladat fogalma mindenképpen szélesebb a hatósági jogkör gyakorlásánál. A köztestületi minőség elismeréséhez az Alkotmánybíróság szerint elegendő, ha a közfeladati jelleg a legfontosabb feladatok tekintetében fennáll.<sup>255</sup>

Összefoglalóan elmondhatjuk, hogy a közfeladat jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat, mind a helyi önkormányzatok mind a köztestületek esetében külön nevesítik azokat a hatályos rendelkezések. Ugyanakkor álláspontom szerint azt, hogy egy jogszabály mely feladatokat minősít állami vagy önkormányzati feladatnak és ellátásukat miként szervezi meg, sok tényező (például a társadalmi, gazdasági viszonyok dinamikus változása) befolyásolja és végső soron politikai döntés eredménye.

---

<sup>253</sup> Uo.

<sup>254</sup> Uo.

<sup>255</sup> Uo.

## 5.4. Autonómia

### 5.4.1. Az autonómia fogalma és típusai

Az önkormányzat(iság) kapcsán már utaltam arra, hogy azt esetenként az autonómia szinonimájaként is használják, Hans-Joachim Heintze szerint pedig az autonómia a szubszidiaritás elvének kiteljesítése.<sup>256</sup> A törvényességi felügyelet kapcsán szintén felmerült, hogy az a felügyelt szervek autonómiájához igazodik. Mindezen kapcsolódási pontokra figyelemmel mellőzhetetlen az autonómia fogalmának mélyebb megjelenítése a dolgozatban.

Az autonómia terminusának sokrétűségével már akkor szembesülünk, ha megtekintjük a szócikkét A magyar nyelv *értelmező szótárában*<sup>257</sup> vagy az Idegen Szavak Szótárában.<sup>258</sup> Ezekből kitűnik, hogy az autonómia általánosságban egy közösségnek az a joga, hogy belső ügyeit más hatóságtól függetlenül intézze, de a kifejezés által képviselt „öntörvényűségnek” számos megjelenési formája van. A szó jelölhet állapotot (függetlenség), jogot (az önrendelkezéshez) és van szervezeti, intézményi vetülete is, az értelmezését pedig nagyban meghatározza az, hogy mire vonatkoztatjuk.

Az autonómia (*αυτονομία*) szó származását vizsgálva megállapíthatjuk, hogy görög eredetű, összetett szó, amelynek első szótagja *αὐτο* (*autos*) „ön”, második szótagja *νόμος* (*nómos*) „törvény” jelentéssel bír<sup>259</sup>, tehát szószerinti fordításban és tágan értelmezve öntörvényűséget, önállóságot jelent, *eredetileg a saját törvények megalkotásának jogát foglalta magába*.<sup>260</sup>

Bár ma három különböző tudományterületen a bölcsészettudományok (filozófia<sup>261</sup>), a természettudományok,<sup>262</sup> továbbá a társadalomtudományok területén egyaránt találkozhatunk az autonómia fogalmával, kezdetben csak politikai értelemben használták, az államra és az államok közötti kapcsolatok megha-

<sup>256</sup> HEINTZE i. m. 180.

<sup>257</sup> Ld. BÁRCZI – ORSZÁGH i. m.

<sup>258</sup> Ld. TOLCSVAI NAGY Gábor: *Idegen szavak szótára*. Budapest, Osiris Kiadó, 2007.

<sup>259</sup> LIDDELL–SCOTT–JONES i. m.

<sup>260</sup> GERGELY i. m. 19.

<sup>261</sup> A filozófia területén elsőként Machiavellinél találkozunk az autonómiával. Ld. MIKLÓSNÉ ZAKAR i. m. 75. A dolgozat kereteit meghaladná az autonómiához kötődő, filozófiai nézetek bemutatása Immanuel Kant, David Hume és John Stuart Mill kapcsolódó teóriáiról Richard Lindley *Autonomy* című munkájából összefoglalóan tájékozódhat az érdeklődő olvasó. Ld. LINDLEY i. m.

<sup>262</sup> Természettudományok területén az autonómia leginkább a szervezet függetlenségét jelenti. Ld. MIKLÓSNÉ ZAKAR i. m. 75.

tározására.<sup>263</sup> Az autonómia egyénekre vonatkozó kiterjesztése már a fogalom fejlődésének következő lépcsőfoka volt. Ez megjelenik például a klasszikus görög költészetben, Szophoklész *Antigonéjában*, amikor a Kar azt mondja Antigonénak: „A saját törvényed visz s a halandók Közt egyedül mégy élve az Alvilágba.”<sup>264</sup> Arisztotelész pedig – még mindig politikai kategóriaként alkalmazva – az egyén önálló döntéseit, illetve a döntéshozatalban való részvételét is az autonómia körébe foglalta.<sup>265</sup>

Etimológiai szempontból még két fontos megállapítást emelnék ki a kifejezéssel összefüggésben, amelyek a terminus komplexitását bizonyítják. A „*nomos*” szót csak az athéni aranykortól használták „törvény” értelemben, előtte olyan határu kijelölt vidéket jelentett, amelyet valaki(k) használ(nak). Az, hogy az autonómia fogalmi elemeként sokszor a területelvűséget hangsúlyozzák, már innen eredhet. Másrészt az ókori görögöknek több szavuk volt a törvényre, ezek közül a „*nomos*” a nép által választott hatalom, tehát nem egy külső erő által kialakított törvényt jelölt.<sup>266</sup>

Az autonómia modern fogalmának elemzését nagyban segíti Gergely Jenő az Autonómiák Magyarországon 1848-2000 kutatás eredményeit összegző tanulmánya. Ez alapján az autonómia egyrészt egy közösség (az állampolgárok kisebb vagy nagyobb létszámú csoportjának) önrendelkezési joga, külső hatalomtól való függetlensége, másrészt közjogi értelemben egy képesség, hogy a közösségek saját ügyeik intézésére szabályokat alkothassanak.<sup>267</sup>

Ezekből a megállapításokból következtethetünk az autonómia két állandó kritériumára is, mint az önrendelkezési jog, és a normaalkotási képesség. Fontos azonban kiemelni, hogy egyik sem korlátlan, határaikat a jogszabályok jelölik ki.

Nemzetközi szintésre kilépve azt látjuk, hogy egyes szerzők, mint Luis B. Sohn és Yoram Dinstein az önkormányzással azonosítják a fogalmat, George Jellinek a szuverenitás szinonimájaként definiálja, Henry Berthélémy-nál pedig a decentralizációval egyenértékű. Különösen érzékletesen világítja meg az autonómiával kapcsolatos problémát Ruth Lapidot, aki maga is kidolgozza saját – területiség központú fogalomverzióját – és arra a következtetésre jut,

<sup>263</sup> Autonómia modellek – Elmélet és gyakorlat az Európai Unióban. 4–5.

<sup>264</sup> SZOPHOKLÉSZ i. m. 67.

<sup>265</sup> ARISZTOTELÉSZ i. m. 14.

<sup>266</sup> Autonómia modellek – Elmélet és gyakorlat az Európai Unióban. 4–5.; CARTLEDGER–MILLET–TODD i. m. 12–15.

<sup>267</sup> GERGELY i. m. 19.; KOC SIS (2010) i. m. 33.

hogy minden gyakorlatban megvalósuló autonómiára érvényes meghatározást nem lehet alkotni.<sup>268</sup>

Hurst Hannum szerint az autonómia a különböző jogok fejlődésének a végpontján nyugszik, legfőbb funkciója egy meghatározott csoport túlélésének biztosítása. Ennek a funkciónak a betöltéséhez pedig a következő alapvető jelentőségű ügyek egy részének vagy mindegyikének megléte szükséges: nyelv, oktatás, a közhivatalokhoz és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés, föld és természeti erőforrások, valamint a helyi képviselői struktúrák.<sup>269</sup>

Miklós Zakar Andrea a hazai és nemzetközi szakirodalom autonómia fogalmainak vizsgálatát követően alkotta meg saját definícióját, mely szerint

„[...] autonómiának tekinthető egy adott közösségnek valamilyen érdekképviselői vagy akár bizonyos igazgatási jogosítványokkal bíró intézményrendszerrel való felruházása, mely jogosítványok kötődhetnek a közösség által lakott terület egészéhez, esetleg egy részéhez, de átfogja a közösséghez tartozó vagy oda tartozni akaró (identitást felvállaló) összes individuumot.”<sup>270</sup>

Az autonómia eredetére vonatkozóan kétféle felfogás érvényesül az *originarius* és a *deritativ*. Míg az *originarius* elmélet szerint az autonómia az egyes közösségeket *sui generis*, azaz eredendően megilleti, a deritativ elmélet egy magasabb hatalomtól származtatja azt.<sup>271</sup> Közelebbről megvizsgálva az autonómia megjelenési formáit ugyanakkor azt láthatjuk, hogy valójában egyik szemlélet sem lehet abszolút érvényű. Gergely Jenő szerint vannak az autonómiának olyan megjelenési formái, ahol azonosítható az *originarius* eredet, ide sorolja például a protestáns egyházakat,<sup>272</sup> de többségében – így álláspontja szerint a helyi önkormányzatoknál, közttestületeknél – az autonómia deritativ megjelenésére találunk példát.<sup>273</sup> A két felfogás közötti különbséget Kecső Gábor úgy fogalmazza meg, hogy „[...] míg a származékos elmélet szerint az

<sup>268</sup> LAPIDOTH i. m. 29–33.; SOHN i. m. 5–22.; DINSTEIN i. m. 291–303.; JELLINEK i. m. 493.

<sup>269</sup> HANNUM i. m. 458. és 474.

<sup>270</sup> Ld. MIKLÓS ZAKAR i. m. 77.

<sup>271</sup> BARAKONYI 50.

<sup>272</sup> Az akatolikus (ortodox) egyházak között az autokefál egyházak a teljes jogi önállósággal rendelkező közösségek. A keleti katolikus jog az autonóm jelzót azokra az egyházakra használja, ahol az egyházfő kijelölése, szentelése valamely módon egy másik (autokefál) egyháztól is függ. Ld. SZABÓ P. (2012) i. m. 22.

<sup>273</sup> GERGELY i. m. 20.

autonómiát más döntése keletkezteti, addig az eredetiségi elmélet értelmében csak elismeri annak létezését.”<sup>274</sup>

Eredetétől függetlenül a társadalmi hierarchiában betöltött szerepe minden autonómiának közös, az államot és az egyéneket összekötő köztes szféra szereplői. A gazdaságszervezés szintjei között Farkas György szintén középre – az állami-kormányzati szervezeteket felölelő makroszint és a vállalkozói-üzleti világ egészét magába foglaló mikroszint közé – helyezi a kamarai autonómiákat. Álláspontja szerint míg előbbi két közeg saját struktúrával rendelkezik, és saját meghatározottsággal működik, tehát primer szintnek tekinthető, a mezzoszféra szervezetei és intézményei szekunder jellegűek, mivel a mikro- vagy makroszféra által meghatározott közegben és feladatok elvégzésére jönnek létre.<sup>275</sup>

Az autonómiának több és többszínű megvalósulási formája van, ezek csoportosíthatók alanyuk, működésük célja, vagy jogi formájuk szerint is, egyes szerzők pedig az autonómia kiterjedése alapján tesznek különbséget a típusai között. Valamennyi tipizálási lehetőség részletes bemutatása meghaladná a dolgozat kereteit, de a fogalom összetettségének megértését elősegíti egyes autonómia típusok ismertetése.

Bár az autonómia különböző definícióiban gyakran közös, hogy csoportokra, azaz egyének kisebb-nagyobb közösségére vonatkoztatják, az autonómia alanya szerint – ahogy a fogalom-meghatározások kapcsán már felmerült – tárgyalható természetes személyeket illetően is. Ebben az esetben az autonómia egy egyének az a képessége, hogy önuralmat gyakoroljon maga felett. Richard Lindley ennek megfelelően – Isaiah Berlin nyomán – két dimenzióját emeli ki az egyén autonómiájának, azaz pozitív szabadságának (*positive liberty*) az egyik a külső tényezőktől való függetlenség, mely biztosítja, hogy ne mások, hanem saját maga választott célok szerint cselekedjen az autonóm entitás, a másik a fejlett öntudat, ami képessé tesz a saját célok szerinti cselekvésre.<sup>276</sup>

A kisebbségek tagjainak személyi autonómiája, amelyet kultúrautónómiaként<sup>277</sup> vagy kulturális autonómiaként<sup>278</sup> is hivatkoznak, szintén az egyén autonómiájára épül és lehetővé teszi, hogy a területi szétszórtság ne legyen akadály a autonómia biztosításának, ami egyrészt a többségi elnyomással

<sup>274</sup> KECSŐ i. m. 79–80.

<sup>275</sup> FARKAS i. m. 13–14.

<sup>276</sup> LINDLEY i. m. 5–7.

<sup>277</sup> Ld. CSEKEY i. m. 517.

<sup>278</sup> Ld. MIKLÓSNÉ ZAKAR i.m. 82.

szemben védi a kisebbség tagjait, másrészt lehetővé teszi a főként nyelvhasználatban és hagyományápolásban megtestesülő identitás megélését.<sup>279</sup> Gerencsér Balázs és Juhász Albin megfogalmazása szerint a személyi autonómia általában kiinduló jellegű megoldás a kisebbségi követelések rendszerében.<sup>280</sup>

A csoport autonómia kategóriája kiterjed egy államon belül bizonyos öngazgatási szabadsággal rendelkező földrajzi (megye, település stb.) vagy funkcionális (egyetemek, egyházak stb.) szempontból lehatárolható közösségekre. A földrajzi lehatárolás eredményeként megszülető területi autonómia kapcsolódhat a kisebbségekhez, amikor az autonómia a földrajzilag lehatárolható, körbehatarolható területen elhelyezkedő etnikai csoportot illet meg, de vonatkoztatják a helyi önkormányzatokra is.

Jogi forma és szint figyelembevételével megkülönböztetik a nemzeti jog és a nemzetközi jog által létrehozott, kisebbségvédelmi célú területi autonómiákat. Előbbire példa Korzika területi autonómiája. A nemzetközi jog által létrehozott autonómiák pedig tovább tipizálhatók aszerint, hogy kétoldalú szerződésben vagy a nemzetközi közösség döntése alapján biztosítják azt az érintett közösségnek.<sup>281</sup>

Az autonómiának az a típusa, amelyet a szervezetekre vonatkoztatnak *magánjogi* vagy *közjogi* (egyes szerzők szóhasználatában közigazgatási) autonómiát is megtestesíthet. A magánjogi autonómia körébe sorolható az egyesületek autonómiája. A közjogi autonómia megjelenési formái között további altípusok határolhatók el egymástól. Magyary Zoltán testületi és területi közigazgatási önkormányzatokat különböztet meg. Előbbiek közé a szerző a céheket, kamarákat, egyetemeket, egyházakat sorolta, melyek a tagok közös személyi minősége – tevékenysége, foglalkozása, vallása – alapján szerveződnek.<sup>282</sup> A területi önkormányzatok közé a megyei és a települési önkormányzatok tartoznak, melyek egy meghatározott földrajzi területen élő lakosságot tömörítenek.<sup>283</sup> Ereky István nyomán területi, személyi és jogügyleti alapon szervezett közjogi személyeket sorolhatunk ide. A legelső kategóriába tartoznak a települési és területi önkormányzatok, a másodikba az egyházak, kamarák és más közjogi személyek, amelyek nem egy földrajzi területhez kötődően mindenkinek, hanem csak bizonyos személyes tulajdonsággal rendelkezőknek biztosítják köz-

<sup>279</sup> MIKLÓSNÉ ZAKAR i. m. 82–83.

<sup>280</sup> GERENCSÉR–JUHÁSZ i. m. 20.

<sup>281</sup> MIKLÓSNÉ ZAKAR i. m. 82.

<sup>282</sup> Egyes szerzők a magánjogi önkormányzatok közé sorolják az egyesületeket, politikai pártokat és az egyházakat is. Ld. KOVÁCS–BEKÉNYI–KÓNYA i. m. 7.

<sup>283</sup> MAGYARY i. m. 115.

szükségleteik ellátását. A jogügyleti alapon szervezett közjogi jogi személyek közé Ereky az állam vagy a helyi önkormányzat által fenntartott színházakat, fürdőket, vigadókat, továbbá az önálló vagyonkezeléssel rendelkező közüzemeket sorolta.<sup>284</sup>

Gergely Jenő a működés célja szerinti felosztásban a helyi vagy területi önkormányzatot, a kamarákat, a biztosítóintézeti autonómiát, az egyházak és felekezetek autonómiáját, az egyetemi autonómiát, valamint a Magyar Tudományos Akadémiát nevesíti.<sup>285</sup>

#### 5.4.2. A közigazgatási autonómia

Az autonómia főbb megjelenési formáinak bemutatása már rávilágított arra, hogy az autonómia jogi vetületének egyik dimenziója az egyes nemzeti jogrendszerekben biztosított szervezeti autonómia. Ezek – miként az autonómia-formák csoportosításánál már kitűnt – lehetnek magánjogi és közjogi, közigazgatási autonómiák, a kutatás szempontjából az utóbbiakat kell részleteiben megvizsgálni.

A közigazgatási autonómia kapcsán a szerzők több jellemzőt emelnek ki. Elsőként azt, hogy a közigazgatási autonómia mindig a végrehajtó hatalomtól, illetve az annak csúcsán álló Kormánytól való függetlenséget biztosítja és bár egy szervezet jellemzője, de nem a szervezethez magához, hanem az általa ellátott meghatározott közigazgatási feladat- és hatáskörhöz kapcsolódik. Ha egy szervezet egyaránt ellát olyan közfeladatot, amely igényli az autonómiát és olyat, amely nem, akkor „megosztott” autonómia esete áll fenn. Az autonómiát igénylő feladatot a szervezeten belül a többitől elkülönült önálló szervezeti egység végzi. Az autonómia többi megjelenési formájához hasonlóan a közigazgatási autonómia sem korlátlan. Egyrészt határait kijelölik az autonómiáról rendelkező jogszabályok, másrészt a közfeladat megfelelő ellátásának biztosítésként érvényesül valamilyen kontroll (tipikusan törvényességi ellenőrzés vagy felügyelet). Negyedrészt a közigazgatási autonómia nem feltétlenül jelenti a jogszabályalkotásra vonatkozó hatáskört. A jogszabály-alkotási hatáskört nem tekintik az autonóm jogállás feltételének, hanem kiegészítő többletjogkörként definiálják.<sup>286</sup> A XX. században a közigazgatási feladatok jelentős mértékben

<sup>284</sup> EREKY i. m. 360–361.

<sup>285</sup> GERGELY i. m. 22–24.

<sup>286</sup> LAPSÁNSZKY–PATYI–TAKÁCS i. m. 139–142.

kibővültek és ez a közigazgatási tevékenységek és az azokat ellátó szervek differenciálódásához vezetett, az autonómia is egyre nagyobb mértékben jelent meg.<sup>287</sup>

A közigazgatási autonómiák három típusát különböztetik meg az alkotmányjogi alapú, szükségképpen autonómiát, a decentralizációs, önkormányzati típusú autonómiát és az egyedileg biztosított autonómiát.

Alkotmányjogi alapú autonómiával azok a szervezetek rendelkeznek, melyek olyan közigazgatási feladatot látnak el, melynek végzése a tevékenység jellegéből adódóan jogállami követelményként szükségképpen igényli a Kormánytól való függetlenséget. Ilyen tevékenység például a gazdasági verseny igazgatása, a médiaigazgatás, vagy a tudományigazgatása.<sup>288</sup>

Decentralizációs- önkormányzati típusú autonómia esetén az autonómia abból fakad, hogy az állam a közfeladat ellátását a lakosság önszerveződésére vagy valamilyen önkormányzatára bízza, így a közfeladat kiszervezése igényli a Kormánytól való függetlenséget. Példa erre a helyi önkormányzati rendszer, illetve a szakmai alapon decentralizált közfeladatokat ellátó közttestületek.<sup>289</sup>

Az egyedileg biztosított autonómia az Országgyűlés vagy a Kormány szerkezetalkítási szabadságából fakad, egyedi mérlegelés következménye a biztosítása.<sup>290</sup>

Az autonóm államigazgatási szervek kategóriája nemcsak a közigazgatástudományban<sup>291</sup>, hanem a tételes jogban is ismert, a Ksztv. 1. § (2) bekezdés c) pontja a központi államigazgatási szervek közé sorolja azokat. Államigazgatási szervek, hiszen közigazgatási feladatot látnak el, de a Kormány sem irányítási sem felügyeleti jogkört nem gyakorolhat felettük, így autonóm jogállásúak. Autonómiájuk nem korlátlan, az Országgyűlés az azokat létrehozó törvényben határozza meg kereteit. Az önálló szabályozó szervek szintén rendelkeznek az autonóm jogállással, autonóm központi közigazgatási szervek – Varga Zs. András szóhasználatával élve a korábbi autonóm államigazgatási szervek közül ‘nőttek ki’ alkotmányos jelentőségűvé<sup>292</sup> –, amelyek a Kormánytól való függetlenségen túl rendeletalkotási jogkörrel is rendelkeznek. Az autonóm államigazgatási szervek és az önálló szabályozó szervek ugyan funkcionális értelemben

<sup>287</sup> BERÉNYI i. m. 218.

<sup>288</sup> LAPSÁNSZKY – PATYI – TAKÁCS i. m. 142–143.

<sup>289</sup> Uo. 144.

<sup>290</sup> Uo.

<sup>291</sup> Az autonóm struktúrákról, mint az alternatív közigazgatás megjelenési formájáról ld. BALÁZS (1999) i. m. 37–43.

<sup>292</sup> VARGA (2012) i. m. 17.



decentralizáltak, de nem minősülnek önkormányzati szervnek, ezért jogállásuk további mélyebb elemzésétől eltekintek.

Az autonómia, mint az autonomizálódás, az önállóság folyamata is megjelenik a közigazgatáson belül, az egyes intézmények elkülönüléséhez vezető folyamatot jelzik a közigazgatás alrendszerain belül.<sup>293</sup>

A helyi önkormányzatok autonómiájára vonatkozóan széleskörű nemzetközi és hazai szakirodalom áll rendelkezésünkre, ezek részletes bemutatása önálló értekezés tárgya is volt. SIKET Judit A helyi, területi önkormányzatok közigazgatási autonómiája c. disszertációjában külön fejezetet szentel a helyi önkormányzatok helyi közügyek igazgatása terén megvalósuló (szervezeti, szabályozási és funkcionális), továbbá gazdálkodási-pénzügyi autonómiájának.<sup>294</sup> E helyütt arra törekszünk, hogy a kutatáshoz kapcsolódóan bemutassuk a helyi önkormányzati autonómia legfontosabb aspektusait.

Az első kérdés, amely felmerül, hogy rendelkezik-e a helyi önkormányzat autonómiával vagy csak önkormányzatisággal. Létezik ugyanis olyan megközelítés, mely szerint autonómiával csak a kisebbségi területi autonómiák rendelkeznek.<sup>295</sup> Ugyanakkor, ha megvizsgáljuk az autonómia fogalmi összetevőit, Kecső Gábor gondolatmenetét követve, miszerint „a helyi autonómia annak leírására szolgál, hogy a szuverén államban az adott helyen élők relatív önállósággal és öngazgatással rendelkeznek,”<sup>296</sup> akkor arra következtetésre jutunk, hogy az autonóm jogállás közös, csak az autonómia mögött meghúzódó, az adott terület lakosait megillető jogosítványok köre más.

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának Preambuluma kiemeli, hogy a helyi önkormányzás védelme és megerősítése a különböző európai országokban fontos hozzájárulás a hatalom decentralizálásának elvein alapuló Európa kialakításához. Mindehhez pedig elengedhetetlen, hogy a helyi önkormányzatok széleskörű autonómiával rendelkezzenek feladataik megvalósításához, valamint feladataik gyakorlása módjának és eszközeinek megválasztásához.

Barakonyi Károly álláspontja szerint az autonómia nem más, mint az önkormányzat külső oldalát kifejező fogalom, lényegében az önkormányzat függetlenségére utal.<sup>297</sup> Kiss Balázs megfogalmazása szerint pedig „[...] az au-

<sup>293</sup> BERÉNYI i. m. 19.

<sup>294</sup> SIKET (2017) i. m. 194–245.

<sup>295</sup> Ld. LAPIDOTH i. m. 9–16.

<sup>296</sup> KECSŐ i. m. 91.

<sup>297</sup> BARAKONYI i. m. 50.

tonómia képezi az önkormányzat lényegét, az önkormányzat tehát eredendően autonómiára támaszkodik, annak szervezeti kifejeződése.”<sup>298</sup>

Petrétei József az államok belső tagozódása kapcsán együtt vizsgálta az önkormányzatok és az autonómia létének és lehetőségeinek kérdéseit, álláspontja szerint „[...] az önkormányzat feltételezi az autonómiát, illetve az önkormányzat az autonómia hordozója”.<sup>299</sup>

A másik kérdés a helyi önkormányzatok autonómiájának eredetére vonatkozik. Mint láthattuk Gergely Jenő felosztásában a közigazgatási autonómiákat a deritatív<sup>300</sup>, tehát származékos eredetű autonómiák közé sorolta, de az organikus eredet elméletének támogatására is találunk példát a szakirodalomban.

A helyi önkormányzatok eredetére vonatkozó elméletek összetettségét – Otto von Gierke és Schäffle nyomán – Ereky István *Közigazgatás és önkormányzat* című munkájában ismerteti. Elsőként a helyi önkormányzat (Ereky szóhasználatában község) mesterséges felfogásának – önkormányzat-ellenes gondolkodásnak – elemeit mutatja be a német községi törvények alapján. E felfogás alapján a község az állam akaratából jön létre, egyszerűen az állami test legalsóbb rendű alkotó eleme, amelynek saját önálló célja nincs. Az állam a községre átruházhat bizonyos funkciókat valamint biztosíthat részére valamennyi önállóságot, de mivel e nézet szerint a jogi személyiséget teljes egészében az állam adja, arról, hogy a községnek az állammal szemben az önállóságra, vagyis az önkormányzatra joga volna, nem lehet beszélni.<sup>301</sup> Schäffle szerint minden olyan alakulat, amely hatalmat gyakorol, – hatalmát a társadalomtól kapja – s épp ezért akár személyes, akár területi alapon történjék a szervezkedés, minden személyes és területiális köztisztület egyaránt a társadalom szervei közé tartozik.<sup>302</sup>

A helyi önkormányzat organikus vagy társadalmi felfogása szerint viszont a község, akárcsak az állam önmagától alakult ki, hosszú történelmi fejlődés eredményeként, így az állam és a község egyenrangú élő organizmus. Éppen emiatt a község önkormányzathoz való joga sem az államtól származik, „a községnek megvannak azok a saját ügyei, amelyeknek önálló intézésére természetadta joga van”.<sup>303</sup> E felfogás képviselői szerint az állam és a községek közötti viszonyt

<sup>298</sup> TRÓCSÁNYI–SCHANDA–CSINK i. m. 375.

<sup>299</sup> PETRÉTEI (2009) i. m. 281–282.

<sup>300</sup> GERGELY i. m. 20.

<sup>301</sup> EREKY i. m. 208.

<sup>302</sup> Uo. 215.

<sup>303</sup> Uo. 208.

jogviszonyként kell szabályozni, még pedig úgy, hogy az önkormányzáshoz a lehető legnagyobb szabadság biztosítva legyen.<sup>304</sup>

Kilényi Géza hangsúlyozza az önkormányzati autonómia kapcsán, hogy Magyarország nem 3200 önkormányzat laza konföderációja, az önkormányzatok az államszervezet részei, ebből kifolyólag kötelezőek rájuk nézve a jogszabályok és a törvényességi kontrollt végző szervek jelenlétét is el kell viselniük.<sup>305</sup> Mindezek megállapítása Fazekasné Pál Emese szerint azért jelentős, mert az önkormányzatok közigazgatáson belülsége alapot teremt arra, hogy esetükben nemcsak a hierarchián kívüli törvényességi felügyeleti tevékenységnek legyen létjogosultsága, hanem a kormányzati irányítás révén, a hierarchián belüli irányítás is értelmezhető legyen.<sup>306</sup>

Míg a helyi önkormányzatok autonómiája egy sokat kutatott témakör, addig a köztestületek autonómiájára vonatkozóan lényegesen kevesebb forrás áll rendelkezésünkre. Fazekas Marianna gondolatait lehet kiemelni, melyeket a hegyközségekről szóló 2012. évi CCXIX. törvényhez kapcsolódó alkotmányjogi panasz alapján született 3209/2015. (XI. 10.) AB határozattal összefüggésben fogalmazott meg. Publikációjában azt vizsgálta, hogy a köztestületeknek a törvényhozóval szembeni közjogi autonómiája miként érvényesül, érvényesülhet-e egyáltalán. Elemzésében arra kereste a választ, hogy a törvényalkotó milyen mértékben szabhatja át egy köztestület szervezeti viszonyait, ex lege megszüntethető-e egy önkormányzati jogok birtokában megválasztott testület vagy tisztségviselő megbízatása.<sup>307</sup>

Fazekas Marianna megállapítja, hogy egyrészt sem az Alkotmány, sem az Alaptörvény nem biztosít szilárd alapot az indítványozók számára a köztestületi önkormányzati jogok védelmére és ez már önmagában kérdésessé teszi, hogy van-e tényleges tartalma a köztestületek közjogi önkormányzatának, másrészt az Alkotmánybíróság gyakorlata egységes a tekintetben, hogy az Országgyűlés szerkezetalakítási szabadsága maradéktalanul kiterjed a köztestületek szervezeti kérdéseinek szabályozására, átalakítására.<sup>308</sup>

Összefoglalóan elmondható, hogy függetlenül attól, hogy személyi kört vagy területi egységet megillető autonómiáról van szó, az autonómiának négy összetevője különíthető el:

<sup>304</sup> Uo. 205–213.

<sup>305</sup> KILÉNYI (2000) i. m. 146.

<sup>306</sup> FAZEKASNÉ PÁL i. m. 17.

<sup>307</sup> FAZEKAS (2016) i. m. 97.

<sup>308</sup> Uo. 98–102.

- a szervezeti autonómia, amely kiterjed a saját ügyek intézésére önálló szervek és intézmények létrehozásával,
- a rendelkezési autonómia, amely magába foglalja az önmagára és az általa intézett ügyekre vonatkozó szabályozás megállapítására és más döntések meghozatalára való jogot,
- az igazgatási autonómia, amely a szervezeti és saját ügyek önálló intézését jelenti, valamint
- a gazdasági-pénzügyi autonómia, ami alatt a saját ügyekkel összefüggő pénz-eszközök megteremtését és önálló felhasználását értik.<sup>309</sup>

Álláspontom szerint az autonómia nem egy abszolút kategória. Dogmatikai szempontból hasznos lenne egy egységes(ebb) meghatározása a fogalmi zűrzavar elkerülése érdekében, de tekintettel arra, hogy tartalmát, megjelenési formáit országonként és koronként sok tényező befolyásolta és befolyásolja mind a mai napig, az egységesülést több tényező hátráltatja. A kifejezéssel kapcsolatos fogalom meghatározásokat és az autonómiatípusokat áttekintve ugyanakkor megállapítható, hogy fogalmi eleme az öngazgatáshoz való jog, amely többet jelent a saját ügyek önálló intézésénél: magában foglal(hat)ja a saját szervezet alakításának jogát, a jogot az önálló szabályozásra, valamint a saját tulajdonnal való rendelkezésre. Az autonómia sosem korlátlan, mértékét, kiterjedését az autonómiát biztosító állam szabja meg. Az autonómiával bíró(k) önállósága az esetek döntő többségében jogszabály által elismert, származékos.

<sup>309</sup> PETRÉTEI (2009) i. m. 281.



### 3. FEJEZET

## A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK MŰKÖDÉSE FELETTI TÖRVÉNYESSÉGI SZEMPONTÚ VIZSGÁLATOK

### 1. A helyi önkormányzat

Az alapvetések kapcsán a helyi önkormányzatok lényegi ismérvei már körvonalazódtak. *A helyi önkormányzatok területi alapon létrejövő közjogi önkormányzatok, a helyi közügyekben önszervező és decentralizált hatalomgyakorlást jelentenek.* Céljuk helyben elősegíteni a lakosság igazgatási és közszolgáltatási szükségleteinek hatékony kielégítését.<sup>310</sup> Kelsen szerint az önkormányzat az állami közigazgatás egyik sajátos alakja, fogalmában egyesül a decentralizáció elve és az önrendelkezés eszméje.<sup>311</sup>

A helyi önkormányzatokat megillető jogok közül nemcsak az önállósághoz való jog, és a demokratikus helyi hatalomgyakorlás joga bír kiemelkedő jelentőséggel, hanem – miként arról már korábban szó volt – az önkormányzati jogok bírósági védelmének joga is.<sup>312</sup> Utóbbi értelmében a helyi önkormányzat döntését jogszabálysértés esetén csak az Alkotmánybíróság, illetve a bíróság bírálhatja felül. Ezen túl pedig az Alkotmánybíróság és a bíróság nemcsak az önkormányzati döntések felülvizsgálatára jogosult, hanem az önkormányzati jogok, önkormányzati hatáskörök jogszerű gyakorlásának védelmét is ellátják. Ezek a rendelkezések kijelölik a helyi önkormányzatok feletti kontroll kereteit is.

Az értekezésnek nem célja a helyi önkormányzati rendszer és a felette gyakorolt kontrolltevékenységek történetének teljeskörű bemutatása, ugyanakkor néhány fontosabb fordulópontot mindenképpen indokolt kiemelni.

<sup>310</sup> PETRÉTEI (2009) i. m. 288–289.

<sup>311</sup> KELSEN i. m. 57–58.

<sup>312</sup> KILÉNYI (2008) i. m. 222.

Nem vitatott, hogy a közigazgatási szervezeti rendszer helyi szinten működő alrendszerét képező helyi önkormányzatok a modern polgári közigazgatás fejlődése során alakultak ki, ugyanakkor gyökereik a középkorig visszanyúlnak. Legkorábbi előzményeik közé Magyarországon azok a városok tartoztak, amelyek a többi településhez képest többletjogokat, kiváltságokat vívtak ki maguknak. A királyi kiváltság, amelyet a kiváltságlevél biztosított, meghatározta a városi szabadság terjedelmét, ez alapján a szabad királyi város szabadságokkal bíró szabad, önkormányzó, autonóm közösség volt: önkormányzati, területi és gazdasági autonómiával, önálló igazgatással rendelkezett. A szabad királyi városok tehát már rendelkeztek a saját belső öngazgatásra kiterjedő jog alkotásának kiváltságával, ugyanakkor az önkormányzatiság nemcsak jog volt, hanem kötelezettség is, magában foglalta az államhatalmi, államigazgatási feladatok ellátását is.<sup>313</sup> Fontos azonban megjegyezni, hogy ezeknek az önkormányzatisággal rendelkező településeknek a helyi igazgatása nem a mai értelemben vett közjogi alapon működött, hanem a tulajdon vagy a használat jogán,<sup>314</sup> a települési autonómia inkább magánjogi autonómiaként volt értelmezhető. Hazánkban a területi szint meghatározó elemei voltak a vármegyék, amelyek egyszerre szolgálták az önkormányzati és a központi igazgatás keretét. Nemcsak igazgatási, igazságszolgáltatási, hanem politikai, alkotmányos funkcióik is voltak.<sup>315</sup> A vármegyei autonómia fokozatos fejlődés eredményeként lett az alkotmányosság védőbástyája.<sup>316</sup>

A helyi közösségek privilégiumainak, melyek szabadságuk és önállósodási törekvéseik alapját képezték, a XVII–XVIII. század centralizációs, abszolutista törekvései vetettek véget Európában. A központosítással szembeni ellenállási kísérletek sokáig nem vezettek eredményre, de a polgári nemzetállamot felépítő centralizált államigazgatás mellett – elsősorban a hatékony feladatellátás érdekében – végül egyre nagyobb szerep jutott a helyi közösségek ügyeit önállóan intéző községeknek. A változás mögött leginkább annak felismerése állt, hogy a felülről szervezett, hierarchizált államigazgatás nem alkalmas a helyi lakosság közszolgáltatásokkal való ellátására. Másrészt az sem tűnt célravezetőnek, hogy az államigazgatás minden településen és minden ágazatban külön szervezettel legyen jelen, így egyes államigazgatási feladatokat egyszerűbb volt a helyi ön-

<sup>313</sup> BARNA–HORVÁTH–MÁTHÉ–TÓTH i. m. 125–128.; FÁBIÁN (2012b) i. m. 115.

<sup>314</sup> GYERGYÁK i. m. 7.

<sup>315</sup> PÁLNÉ KOVÁCS (2008) 115., 127.

<sup>316</sup> SIKET (2017) i. m. 246.

kormányzatokhoz telepíteni.<sup>317</sup> Mindezek mellett a helyi önkormányzati igazgatás közjogi szabályozása egyre inkább kiteljesedett, és az önkormányzatok fokozatosan elveszítették korábbi igazságszolgáltatási és önvédelmi (katonai) funkcióikat.<sup>318</sup>

Magyarországon az első helyi közigazgatást szabályozó jogszabály a községeknek belső igazgatásáról szóló 1836. évi IX. törvénycikk volt, ezt követte a köztörvényhatóságok<sup>319</sup> rendezéséről szóló 1870. évi XLII. törvénycikk, és a községek<sup>320</sup> rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. törvénycikk. Utóbbiak már biztosítják az önkormányzás jogát: a törvényhatóságok, községek a törvény keretei között saját belügyeiket önállóan intézték és az 1870. évi XLII. törvénycikkkel az önkormányzatok feletti kontroll is megjelenik. A főispán, mint a végrehajtó hatalom képviselője a törvénycikk 53. §-a szerint ellenőrizte a törvényhatósági önkormányzatot és őrködött a törvényhatóság által közvetített állami közigazgatás érdekei felett, továbbá a jogszabály széles körben szabályozta a minisztert megillető felügyeleti jogokat.

A törvényhatóságokról szóló 1886. évi XXI. törvénycikk szintén szabályozott kontroll kérdéseket: a belügyminiszter a törvényhatóságoknak az önkormányzati hatáskörben követett közigazgatási eljárását, belső ügyvitelét és pénzkezelését saját kiküldött közege által bármikor megvizsgálhatta. Egyes vármegyei határozatokat, szabályrendeleteket csak előzetes miniszteri jóváhagyás vagy bemutatás után lehetett végrehajtani, a főispán felterjesztési joga pedig a döntések végrehajtását függesztette fel. Mindezekon túl a vármegye költségvetési önállósága is korlátozott volt, így Magyary Zoltán megállapítása szerint összességében a vármegyék e rendelkezések révén „öncélú és valódi önkormányzattal bíró testületek helyett a közigazgatásnak a kormánytól függő szerveivé lettek.”<sup>321</sup>

A községekről szóló 1886. évi XXII. törvénycikk fenntartotta, hogy a község saját belügyeiben határoz és szabályrendeleteket alkot, utóbbiak a törvénnyel, a kormány és a törvényhatóság hatályban lévő rendeleteivel nem lehettek ellentétesek, és csak a törvényhatóság nyilvános vagy hallgatólagos jóváhagyásával voltak végrehajthatók. Egyes községi határozatok végrehajtásához szintén a törvényhatóság jóváhagyására volt szükség.

<sup>317</sup> NAGY–HOFFMAN i. m. 14.

<sup>318</sup> GYERGYÁK i. m. 7.

<sup>319</sup> Köztörvényhatóságok: a vármegyék, a törvény által meghatározott területi egységek, a szabad királyi, valamint bizonyos városok

<sup>320</sup> Községek: városok, nagyközségek, kisközségek

<sup>321</sup> MAGYARY i. m. 271.



A polgári típusú közigazgatás kialakítására tett kísérleteknek a II. világháborút követő bel- és külpolitikai folyamatok vetettek véget, ennek következtében a szabályozás is új utakra lépett: a szovjet típusú tanácsrendszer kialakítása felé, a helyi önállóság nagyrészt a felsőbb elvárások helyi végrehajtásának az önállóságára szűkült be.<sup>322</sup> A helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény alapján helyi tanácsot kellett alakítani minden megyében, járásban, városban és a Minisztertanács által meghatározott városi kerületben, továbbá az 500 főt elérő lakosságú községekben. A törvény 10. § (1) bekezdése úgy rendelkezett, hogy minden tanács az országgyűlés és a Népköztársaság Elnöki Tanácsa alá van rendelve, ezzel megszüntetve a helyi szint önállóságát. Ezenkívül kimondta, hogy a helyi tanácsok a demokratikus centralizmus elveinek megfelelően egymás alá és fölé rendelt szervek. A második tanácstörvény, a tanácsokról szóló 1954. évi X. törvény kevés változást eredményezett, a tanácsok továbbra is az államhatalom helyi szervei voltak. A helyi tanácsok az alájuk tartozó tanácsoknak minden olyan rendeletét, határozatát vagy intézkedését, amely az Alkotmányba vagy alkotmányosan hozott jogszabályba ütközött, megsemmisíthették vagy megváltoztathatták. A jogállási változást tükrözte az is, hogy a tanácsrendszer kezdeti időszakában a szabályozás a tanácsok általános irányításáról, főfelügyeletéről rendelkezett, amely feladat ellátására az Országgyűlés, a Népköztársaság Elnöki Tanácsa, illetőleg a minisztertanács kapott felhatalmazást. A harmadik tanácstörvény, 1971-ben a demokratizálódás fordulatának előszelét hozta, a tanácsok definíciójába bekerült az önkormányzati jelző is. Szabályozása a helyi tanácsok feletti törvényességi felügyeletről rendelkezett, amit a fővárosi, illetve a megyei tanács végrehajtó bizottsága gyakorolt. A végrehajtó bizottság megsemmisíthette a helyi tanács jogszabálysértő rendeletét vagy határozatát, elrendelhetette a helyi tanács ülésének összehívását.

Ivancsics Imre – fentiek miatt is – a harmadik tanácstörvény rendelkezéseit összehasonlíthatatlannak nevezi az 1950-ben kialakított szabályozással.<sup>323</sup> De a valódi változás 1990-ben az állami igazgatási rendszer átalakulásával, az Alkotmány revíziójával következett be. A szocialista államigazgatási rendszert felváltotta a civil közigazgatás. A közigazgatás elkülönült új alrendszereként jelent meg a helyi önkormányzati igazgatás és azzal együtt új szervezési elvek is, mint a valódi decentralizáció és az autonómia, a működési elvek között

<sup>322</sup> VEREBÉLYI (1993) i. m. 17.

<sup>323</sup> IVANCSICS (2000) i. m. 232.

pedig felértékelődött a törvényesség elve, az állami irányításé viszont vesztett jelentőségéből.<sup>324</sup>

Az Alkotmány alapján a helyi közösségek megkapták azt az alkotmányos alapjogot, hogy a helyi közügyeket önállóan szabályozzák és igazgassák a törvény keretei között. A szabályozás jelentős mértékű autonómiát garantált a helyi önkormányzatoknak saját ügyeik intézésére.<sup>325</sup>

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) alapján létrejövő magyar helyi önkormányzati rendszer Balázs István szerint jogállását tekintve az egyik legliberálisabb rendszer volt Európában, mely a megelőző társadalmi és politikai berendezkedésre mintegy ellenhatásként úgy jött létre, hogy megoldásaiban néha ellentmondott az igazgatási és gazdasági racionalitásoknak is.<sup>326</sup> Hasonlóképpen foglalt állást Szabó Lajos is, aki szerint a helyi önkormányzatokról szóló törvény liberális és korszerű intézményrendszert alakított ki és érvényesítette az Európai Önkormányzati Charta alapelveit. A szabályozás eredményeként érvényesült az önkormányzati önállóság, a bírósági jogvédelem törvénybe iktatása jogállami garanciákat teremtett.<sup>327</sup>

Verebélyi Imre szerzőtársaihoz hasonlóan nemcsak azt emeli ki, hogy a jogállami demokratikus helyi közigazgatás megvalósulásához elengedhetetlen a szabad önkormányzás, hanem rávilágít arra is, hogy a helyi önkormányzat fogalmának lényegi eleme a törvényeknek alárendelt működés. A helyi önkormányzat *a törvény keretei között, az állam felügyelete és segítsége mellett* önállóan szabályozza és igazgatja a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi közügyeket. A következőkben a törvényes működést elősegítő és biztosító állami, törvényességi felügyelet nemzetközi és hazai kereteit mutatom be.<sup>328</sup>

## 2. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának felügyelettel kapcsolatos rendelkezései

A dolgozatban már többször hivatkoztam (például az autonómia, a jogvédelem, és a közfeladatok kapcsán) a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára, az Európa Tanács 122. sz. egyezményére, amelynek célja a helyi autonómia

<sup>324</sup> FÁBIÁN (2012) i. m. 128.

<sup>325</sup> O' TOOLE i. m. 293.

<sup>326</sup> BALÁZS (1993) i. m. 180.

<sup>327</sup> SZABÓ (1993) i. m. 175.

<sup>328</sup> VEREBÉLYI (1993) i. m. 17–18.

védelme és megerősítése Európában. E helyütt egy rövid általános bemutatást követően a Charta felügyelettel kapcsolatos rendelkezéseire, illetve azok érvényesülésére fókuszálok.

Magyarországon a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló 1997. évi XV. törvény hirdette ki az egyezményt. A Charta meghatározza a helyi önkormányzás alapvető elveit, jogi tételeit, amelyeket általánosan alkalmaznak és alkalmazni kell az Európai Tanács tagállamaiban.<sup>329</sup> Arra kötelezi a feleket, hogy alkalmazzák azokat az alapszabályokat, amelyek garantálják a helyhatóságok politikai, közigazgatási és pénzügyi függetlenségét.<sup>330</sup>

A Charta három részből áll. Az első rész tartalmazza azokat az alapvető rendelkezéseket, amelyek megadják a helyi önkormányzatiság elveit. A második rész egyes rendelkezéseket tartalmaz a felek által tett vállalások terjedelmével kapcsolatosan, a szöveg utolsó részét pedig a záró rendelkezések képezik.

A Charta definiálja a helyi önkormányzás fogalmát és kimondja, hogy a helyi önkormányzás elvét a belső jogalkotásban és – amennyire lehetséges – az alkotmányban is el kell ismerni. A helyi önkormányzatok tevékenységének államigazgatási felügyeletével a Charta 8. cikke foglalkozik.

Rendezései szerint a helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletét csak az Alkotmányban vagy törvényben meghatározott esetekben és eljárás szerint lehet gyakorolni. A helyi önkormányzat tevékenységének államigazgatási felügyelete általában csak e tevékenység törvényességének és az alkotmányos elvekkel való összhangjának vizsgálatára irányulhat. Mindazonáltal magasabb szintű államigazgatási szervek célszerűségi felügyeletet gyakorolhatnak azon feladatok vonatkozásában, amelyeknek végrehajtását a helyi önkormányzatokra ruházták át. *A Charta alapján a helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletét olyan módon kell gyakorolni, hogy a felügyeletet gyakorló szerv beavatkozása arányban legyen a védeni szándékozott érdekek fontosságával.*

A Chartához fűzött magyarázó jelentés szerint e rendelkezések mindenekelőtt arra a felügyeleti filozófiára vonatkoznak, amely a több országban régóta hagyománynak számító *contrôles de tutelle*-hez kötődik. A Charta kimondja, hogy megfelelő jogszabályi alapot kell teremteni a felügyelethez, és ennek megfelelően kizárja az ad hoc felügyeleti eljárásokat. Az eljárásoknak normál esetben kizárólag a helyhatóság intézkedéseinek jogszerűségére, nem pedig a célszerűségére kell vonatkoznia. Lényeges, de nem egyedüli kivétel ez alól az az

<sup>329</sup> BERÉNYI i. m. 311.

<sup>330</sup> Helyi Önkormányzatok Európai Chartája és magyarázó jelentés, Európa Tanács Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa, 2012. 37. <https://rm.coe.int/1680719b4b>

eset, amikor delegált feladatoknál a delegáló hatóság meg akar tartani bizonyos mértékű felügyeletet az adott feladat végrehajtásának módjára vonatkozóan. A magyarázó jelentés kitér arra is, hogy a szöveget az „arányosság” elve inspirálta, mely szerint a felügyelet gyakorlása során azt a módszert kell alkalmazni, amelyik a legkevésbé érinti a helyi autonómiát úgy, hogy közben a kívánt eredményt is eléri. Mivel a 11. cikk foglalkozik azzal, milyen bírósági jogorvoslatok állnak rendelkezésre a felügyelet és irányítás nem megfelelő gyakorlása miatt, úgy érezték, hogy nem lényeges ezen a helyen pontos rendelkezéseket beiktatni arról, hogy meghatározott helyzetekben milyen feltételekkel és milyen módon lehet beavatkozni.<sup>331</sup>

A Charta 8. cikkében foglalt arányosság követelményével összefüggésben azt is meg kell jegyezni, hogy a törvényesség vizsgálatának erőssége nem függetleníthető az önkormányzati rendszer jellemzőitől. Egy erős, hatásköreiben széles önkormányzati rendszer erősebb felügyeleti jogosítványokat kívánhat, mivel a helyben eldöntött kérdések száma és jelentősége nagy. Ebből kifolyólag az önkormányzat mulasztása vagy nem törvényes megoldása a helyi közösség életét mélyen és széles körben érintheti. Egy gyengébb vagy gyenge önkormányzati rendszer esetében a kontrollnak nincs ekkora tétje.<sup>332</sup>

A magyarázó jelentésen túl két Ajánlás is kapcsolódik a Charta rendelkezéseéhez, amelyeket az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága fogadott el. Az 1998-ban kiadott Ajánlás<sup>333</sup> felhívja a figyelmet arra, hogy a felügyeleti rendszer és a szubszidiaritás elvének érvényesülése közötti összhangot biztosítani kell. Ezen túlmenően javaslatokat fogalmaz meg a felügyelet hatályával, a felügyelet alternatív mechanizmusainak fejlesztésével, a felügyeleti eljárásokkal és az informális felügyelettel járó kockázatok megelőzésével összefüggésben. *A javaslatok között szerepel a központi és a helyi hatóságok közötti párbeszéd erősítése, az előzetes ellenőrzés lehetőségének kivételes esetekre szorítása, továbbá az eljárási határidők meghatározásának szükségessége is.*

A 2019-es Ajánlás<sup>334</sup> meghatározza az államigazgatási felügyelet elveit, célját és kereteit, egyes típusait, továbbá felvázolja azokat a mechanizmusokat, amelyek kiegészíthetik a felügyeletet. Mindezeket túl kitér a felügyeleti tevé-

<sup>331</sup> Helyi Önkormányzatok Európai Chartája és magyarázó jelentés, Európa Tanács Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa, 2012. 49. <https://rm.coe.int/1680719b4b>

<sup>332</sup> NAGY–HOFFMAN i. m. 459.

<sup>333</sup> Recommendation Rec (98) 12 of the Committee of Ministers to member states on supervision of local authorities' action.

<sup>334</sup> Recommendation CM/Rec (2019)3 of the Committee of Ministers to member States on supervision of local authorities' activities.

kenység következményeivel, valamint a felügyeletet ellátó hatóság döntésével szembeni hatékony jogorvoslat követelményével kapcsolatos kérdésekre. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága többek között azt ajánlja a tagállamok kormányainak, hogy alkalmazzák a Charta 8. cikkében foglalt elveket az államigazgatási felügyelettel kapcsolatban a helyi hatóságok tevékenységének minden formájára, hozzanak létre egy megfelelő jogi, intézményi és szabályozási keretet a helyi önkormányzatok tevékenységeinek felügyeletéhez, illetve erősítsék a polgárok demokratikus felügyeletének szerepét. A felügyeleti tevékenység következményeivel kapcsolatos iránymutatásokból kiemelném, hogy jogsértés feltárása esetén biztosítani kell a helyi hatóságoknak az önkorrekció lehetőségét. Átruházott hatáskörök esetén hangsúlyos a tanácsadó nyilatkozatok szerepe és javasolt a tevékenységek megsemmisítésének minimálisra korlátozása.

A Charta előírásainak betartását az Európa Tanács folyamatosan figyelemmel kíséri, ennek érdekében egy ellenőrzési mechanizmust is kialakított. Az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa minden tagállam önkormányzati rendszerét öt évenként felülvizsgálja. Sente Zoltán álláspontja szerint a Charta betartásának ellenőrzése szempontjából a monitoring-eljárásoknak van a legnagyobb szerepe. Ezek célja, hogy a tagállamok helyi és területi demokráciájának helyzetét rendszeres időközönként azon keresztül vizsgálják meg, hogy az adott állam önkormányzati rendszere megfelel-e a Charta előírásainak.<sup>335</sup>

Magyarország esetében három monitoring látogatás volt mindezidáig, a látogatásokat követően pedig Ajánlásokat magukba foglaló Jelentések készültek: 2002-ben,<sup>336</sup> 2013-ban<sup>337</sup> és 2021-ben.<sup>338</sup> Tekintettel arra, hogy ezek a dokumentumok a helyi demokrácia állapotával összességében és általánosságban foglalkoznak, részletes bemutatásukat mellőzöm, de néhány a kutatás témájához szorosan kapcsolódó javaslatot kiemelnék.

2002-ben a Kongresszus üdvözölte hazánk csatlakozását három helyi önkormányzati, illetve kisebbségvédelmi témájú nemzetközi egyezményhez, illetve a helyi demokrácia tekintetében mutatkozó jelentős előrelépéseket. Mindemellett hangsúlyozta a szubszidiaritás érvényesülésének szükségességét a területi közigazgatás rendszerében, és megfontolásra javasolta a területi közigazgatás egészének reformját. A területi közigazgatás megújítását illetően indokoltnak

<sup>335</sup> SZENTE (2014) i. m. 26.

<sup>336</sup> Recommendation 116 (2002) on regional democracy in Hungary <https://tinyurl.com/yc6f7res>

<sup>337</sup> Recommendation 341 (2013) <https://tinyurl.com/4dekyucc>

<sup>338</sup> Recommendation 451 (2021) Monitoring of the European Charter of Local Self-Government in Hungary. <https://tinyurl.com/2t4ys7ha>

látta a Kongresszus világosan meghatározni az állam, a régiók, a városok és a községek közötti kapcsolatot, valamint az ellenőrzés rendszerét, olyan alapelvek figyelembevételével, mint az autonómia, a szubszidiaritás, átláthatóság, és szolidaritás.

A 2013-as Jelentés örömmel fogadta, hogy Magyarország ratifikálta a Charta helyi közügyekben való részvételről szóló Kiegészítő Jegyzőkönyvét, de kifogásolta az akkor folyamatban lévő helyi önkormányzati reformot, ami a Kongresszus álláspontja szerint a helyi és regionális demokrácia jogszabályi kereteinek jelentős szűkítésével járt. Példaként említették többek között, hogy a helyi önkormányzás elve sem az Alaptörvényben, sem az Mötv.-ben nincs egyértelműen nevesítve és a hatáskörök erőteljes központosítását is sérelmezték. A helyi önkormányzati alapjogok védelmével összefüggésben a Kongresszus hiányolta a hatékony bírói jogorvoslat lehetőségét is. Mindezeknek megfelelően a Jelentés javaslatai a szabályozás felülvizsgálatát indítványozták a feltárt hiányosságok orvoslása érdekében. A Jelentés érintette a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeletet is, hivatkozva a Velencei Bizottság korábban megfogalmazott aggályaira.<sup>339</sup> A Bizottság álláspontja az volt, hogy az Alaptörvény helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletére vonatkozó rendelkezése nem kellően pontos. A Jelentés a Bizottsággal egyetértve hangsúlyozza annak szükségességét, hogy a jövőben elfogadásra kerülő törvények legyenek e tekintetben egyértelműbbek. Elvárásuk szerint világosan meg kell különböztetni a helyi önkormányzatok saját hatásköreitől a központi kormányzat által delegáltakat és el kell határolni a helyi önkormányzatok tevékenységének törvényességi vizsgálatát a döntések célszerűségi felügyeletétől.

A 2021-es Jelentésben a Kongresszus pozitívként értékelte többek között a főváros speciális státuszát, a helyi önkormányzatokat megillető társulási szabadságot vagy a nemzetiségi önkormányzatok megalakításának lehetőségét. Ugyanakkor kifogásolta, hogy a korábbi, 341 (2013) Ajánlásban felvetett hiányosságok többségével Magyarország nem foglalkozott, például a helyi önkormányzatok saját és átruházott hatásköreinek köre nagyon korlátozott, a megyék szinte semmilyen jelentős hatáskörrel nem rendelkeznek.

A Kongresszus ugyanakkor azt is megállapította, hogy a Charta 8. cikkének (1) és (2) bekezdése nem sérül, követelményeiknek megfelelően Magyarországon az Alaptörvény és más törvényi szintű (sarkalatosnak minősülő) jogszabály határozza meg a helyi önkormányzatok feletti felügyeletre és a felügyeletet

<sup>339</sup> CDL-AD(2011)016-e Opinion on the new Constitution of Hungary adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17–18 June 2011) 118. <https://tinyurl.com/3nfyajue>

gyakorló szervek hatáskörére vonatkozó szabályokat, továbbá a felügyelet – jogszabályban rögzítetten – törvényességi szempontú.

A Charta 8. cikk (3) bekezdésével összefüggésben azonban arra az álláspontra helyezkedett, hogy a helyi önkormányzatok feletti felügyelet nem tekinthető arányosnak azzal az érdekl, amelyet megvédeni kíván. Már a 2013-a Ajánlás arra kérte a magyar kormányt, hogy korlátozza a központi kormányzat felügyeletét a helyi pénzgazdálkodás felett, hogy megvalósuljon az arányosság követelménye. A Kongresszus 2021-es megállapítása pedig szintén az, hogy a pénzügyi felügyelet túlterjedt, az arányosság elvének nem megfelelő módon korlátozza a helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiáját. Ezzel összefüggésben a Kongresszus felhívta Magyarországot, hogy győződjön meg arról, hogy a helyi önkormányzatok felügyelete arányos-e a védeni kívánt érdekek fontosságával.

### 3. Egyes nemzetközi megoldások a helyi önkormányzatok feletti kontroll tekintetében

A helyi önkormányzatok működése feletti kontrollrendszer nem egységes még az európai államokban sem, a szabályozás egyes országokban erősebb, míg máshol gyengébb jogkörrel ruházza fel az ilyen feladatokat ellátó szerveket.<sup>340</sup> Ennek egyik oka nyilvánvalóan az, hogy magának a helyi önkormányzati intézményrendszernek is államonként eltérő vonásai vannak. Ugyanakkor amint láthattuk, a *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája alapján a cél az önkormányzati autonómia és a törvényes működés közötti egyensúly fenntartása, a kontroll „módszerét” ezen belül szabadon választhatja meg az állam.* A törvényességi kontrollt szabályozó megoldásoknak többféle csoportosítását ismeri a szakirodalom. Kaltenbach Jenő 1991-ben még az erősen centralizált francia modellt, a bíróságoknak főszerepet biztosító angol modellt és a német–osztrák típust határolta el egymástól.<sup>341</sup> Mások a nagyfokú önállósággal és ehhez illeszkedő felelősségi rendszerrel körülírható északi modellt, valamint a centralizáltabb, erősebb állami kontrollt érvényesítő déli modellt különböztetik meg.<sup>342</sup> Találunk példát továbbá az angolszász és a kontinentális modell (ez utóbbin belül a francia, a német és a skandináv típus elhatárolásával) mentén

<sup>340</sup> BALOGH (2018a) i. m. 12.

<sup>341</sup> KALTENBACH (1991) i. m. 87.

<sup>342</sup> GAJDUSCHEK (2011) i. m. 47.

történo csoportosításra is a szakirodalomban. Fazekasné Pál Emese ezeken túl megkülönbözteti a poszt-szocialista államok modelljét is.<sup>343</sup> Az alábbiakban a nemzetközi megoldások sokszínűségének illusztrálása érdekében a legjellemzőbb példákól emelek ki néhányat.

### 3.1. Angolszász modell

Az angolszász államok esetében az önkormányzatok törvény által létrehozott közigazgatási szervek, mégsem tekinthetők az államigazgatás szerveinek, mert azoktól függetlenül működnek.<sup>344</sup> Az angolszász modellre nem jellemző az általános ellenőrzési hatáskörrel rendelkező területi államigazgatási szervek létrehozása, amelyek az önkormányzatok törvényességi felügyeletéért lennének felelősek.<sup>345</sup>

Angliában az önkormányzatokért felelős kabinetminiszter, illetve az ágazati miniszter tájékoztatást, felvilágosítást kérhet az önkormányzatoktól, törvénysértés észlelése esetén rendes bírósági eljárást kezdeményezhetnek, egyes esetekben pedig az önkormányzat döntésével szemben fellebbezéssel élhetnek a központi államigazgatási szerveknél. Fontos szerepet játszik az önkormányzatok feletti ellenőrzésben a Számvevőszék (*National Audit Commission*), amely bírósági, hatósági jellegű eljárásokat indíthat. Az önkormányzati aktusok jogszerűségét nemcsak az ellenőrző szerv, hanem a közvetlenül érintett magánszemély is megtámadhatja. A megtámadhatóság feltétele viszont annak igazolása, hogy az adott aktus sérti a magánszemély jogait vagy jogos érdekeit. Angliában a jogsértőnek vélt döntés kivizsgálását kérhetik az önkormányzati ombudsmantól, aki olyan ügyekben járhat el, amelyekben bírósági útra már nem kerülhet sor.<sup>346</sup>

### 3.2. Francia modell

Franciaországban az alkotmány elismeri az önkormányzatok autonómiáját. A helyi önkormányzatok általános hatáskörű szervek, amelyek felett az utólagos

<sup>343</sup> PÁL i. m. 15.

<sup>344</sup> COPUS i. m. 2–3., HOFFMAN (2013b) i. m. 35.

<sup>345</sup> PASTOR–NEMERY i. m. 149.; BÁRÁNY–HAVASI i. m. 88.

<sup>346</sup> HOFFMAN (2013b) i. m. 36.; BENCsik i. m. 56.



kontrollt az ún. prefektusi intézmények gyakorolják. A prefektus kontroll tevékenysége törvényességi szempontú. Jogköre nemcsak az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésére, hanem azok gazdálkodásának ellenőrzésére is kiterjed.<sup>347</sup> Intézkedési jogkörrel azonban nem rendelkezik, hatásköre csak a közigazgatási bírósághoz fordulásra terjed ki, továbbá a döntést hozó önkormányzatnál a döntés visszavonásának vagy módosításának kezdeményezésére.<sup>348</sup> A központi államigazgatási szervek szintén részt vehetnek a törvényességi ellenőrzési kontrollban: az önkormányzat testületének feloszlatása jogkörét a köztársasági elnök és a kormányfő is jogosult gyakorolni a törvénysértően működő önkormányzattal szemben és ők azok, akik az önkormányzati tisztviselők felfüggesztéséről is dönthetnek.<sup>349</sup>

A helyi önkormányzatok korábban nagyon erőteljes felügyelet alatt működtek a francia modellt követő államok többségénél (például az önkormányzati döntéseket nemcsak a bíróságok semmisíthették meg), de e kontroll jelentősen korlátozódott a helyi közösségek autonómiájának kiterjesztését célzó reformok következményeként.<sup>350</sup>

A francia modellhez sorolt ország még Olaszország, Spanyolország, Portugália, Görögország, Románia és a Benelux-államok. Korábban a francia modellel hozták párhuzamba a magyar szabályozást is,<sup>351</sup> Fazekasné Pál Emese álláspontja azonban az, hogy a jelenleg hatályos francia rendszerhez kevésbé hasonlít a magyar önkormányzati felügyelet. Megítélése szerint hazánkban inkább a centralizáció irányába történő törekvés tapasztalható a jogalkotó részéről, míg például Franciaországban az 1982-es decentralizációs törvény hatálybalépése gyakorlatilag megszüntette a prefektus felügyeleti jogát az önkormányzatok tekintetében, így ő inkább ellenőrzési jogot gyakorol.<sup>352</sup> Ugyanakkor a magyar és a francia kontrollmechanizmusban közös az a szemlélet, amely inkább a segítő, támogató eszközök, az ellenőrzési eljárás megkezdése előtti szakmai tanácsadó és segítségnyújtó tevékenység előtérbe helyezését preferálja.<sup>353</sup>

<sup>347</sup> HOFFMAN (2013b) i. m. 38.

<sup>348</sup> FÁBIÁN (2012) i. m. 68.

<sup>349</sup> PASTOR–NEMERY i. m. 69–80.; BÁRÁNY–HAVASI i. m. 89.

<sup>350</sup> WIENEN–DICKSON i. m. 27–28.

<sup>351</sup> COURRIER i. m. 20–21.

<sup>352</sup> FAZEKASNÉ PÁL i. m. 17–18.

<sup>353</sup> FAZEKASNÉ PÁL i. m. 253.

### 3.3. Német modell

A német típusú kontinentális modellt követi például Németország, Svájc, vagy Ausztria. Németországban alapvetően az együttműködő, segítő törvényességi felügyelet elmélete érvényesül, a kontrollt végző szerv általában csak a közérdek érvényesítése érdekében cselekedhet. Az önkormányzatok törvényességi felügyeletét legtöbbször a tartományi államigazgatási szervek, néhány esetben a járási önkormányzatok látják el, eljárásuk célja a közigazgatás törvényességének biztosítása.<sup>354</sup> Önálló hatáskörbe tartozó ügyekben csak utólagos és törvényességi szempontú felügyeleti eljárásra (*Rechtsaufsicht*) van lehetőség, az átruházott hatáskörbe tartozó feladatok esetében viszont szakfelügyelet is érvényesül: célszerűségi szempontok is vizsgálhatók (*Fachaufsicht*).<sup>355</sup>

A német koncepció középpontjában a kötelező önkormányzati feladatok ellátásának biztosítása áll. Az autonómia pedig az a szabadság, amelyet a kötelező feladatok megszervezésének mikéntjében testesül meg, ezért, ha az önkormányzat nem látja el a feladatait, akkor az autonómiája sérül. A felügyelet fő feladata az ilyen esetekben történő beavatkozás, amelyet Wolfgang Kahl funkcióvédelemnek hív.<sup>356</sup>

A törvényességi kontroll vonatkozásában Németországban a megelőző, azaz preventív eszközök (mint az információ kérés és a tanácsadási jogkör),<sup>357</sup> és a beavatkozást lehetővé tevő eszközök (mint egy aktus visszavonása) egyaránt helyet kaptak.<sup>358</sup> Egy konkrét tartományra, Hessenre vonatkozó jogszabályi rendelkezések (a hesseni önkormányzati törvény, *Hessische Gemeindeordnung*)<sup>359</sup> alapján a következőket állapíthatjuk meg a felügyeleti jogkörhöz tartozó intézkedési lehetőségekről. A felügyeleti szerv bármikor tájékozódhat az önkormányzat ügyeiről, (helyszíni) ellenőrzést végezhet, és jelentéseket kérhet, egyéb dokumentumokat ellenőrizhet. Részt vehet a közösségi tanács bizottságai, a közösségi tanács és a helyi tanács ülésein, valamint megkövetelheti ezen szervek összehívását is egy adott ügy megoldása érdekében. A felügyeleti szerv a jogsértéstől számított hat hónapon belül visszavonhatja a bizottságok, a közösségi tanács és a helyi tanácsadó testület törvénysértő határozatait és végzéseit.

<sup>354</sup> FÁBIÁN (2012a) i. m. 19.; FÁBIÁN (2005) i. m. 28.

<sup>355</sup> HASCHKE i. m.; GEIS i. m.

<sup>356</sup> HOFFMANNÉ DR. NÉMETH – HOFFMAN i. m. 89.; KAHL i. m. 285–286.

<sup>357</sup> <https://www.rv.hessenrecht.hessen.de/bshe/document/jlr-GemOHE2005pP135>

<sup>358</sup> HOFFMAN (2013b) i. m. 41.; HOFFMAN (2015) i. m. 244–246.

<sup>359</sup> [http://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/justizportal\\_nrw.cgi?xid=146137,1](http://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/justizportal_nrw.cgi?xid=146137,1)

Ha az önkormányzat nem teljesíti feladatait, a felügyeleti szerv utasíthatja az önkormányzatot, hogy meghatározott határidőn belül mulasztását pótolja. Ha az önkormányzat a kitűzött határidőn belül nem tesz eleget az utasításnak, a felügyeleti szerv maga gondoskodik a pótlásról vagy harmadik személyt jogosít fel arra. Ha ezek az eszközök nem elégedőek a törvénysértés(ek) felszámolására, megbízott (*Beauftragte*) kirendelésére is sor kerülhet és a törvény lehetőséget biztosít az önkormányzat felosztatására is, ha az véglegesen képtelen döntéseket hozni vagy ha a közösség feladatainak megfelelő végrehajtása más módon nem biztosítható.

A német modellhez tartozó Ausztria kapcsán kiemelendő, hogy az Osztrák Köztársaság szövetségi alkotmánytörvénye 119/A. cikkében meghatározza a községek (*die Gemeinde*) feletti felügyelet (*das Aufsichtsrecht*) lényegi vonásait.<sup>360</sup> A községek feletti felügyeleti jogot a Szövetség és a tartomány gyakorolják. Amennyiben a község önálló hatásköre kiterjed a szövetségi végrehajtás területére tartozó ügyekre is, a felügyeleti jog, valamint annak törvényi szabályozása a Szövetséget, egyébként pedig a tartományokat illeti. A felügyeleti jogot az általános államigazgatási hatóságok gyakorolják. Ezek a szervek azt ellenőrzik, hogy a községek saját hatáskörük ellátása során nem sértik-e meg a törvényeket és rendeleteket, nem lépik-e túl hatáskörüket és teljesítik-e a törvényesen rájuk ruházott feladatokat. A községi pénzkezelés esetében azonban takarékosági, gazdaságossági és célszerűségi szempontok is vizsgálhatók. A felügyeleti szerv jogosult tájékozódni, a község pedig köteles a kért felvilágosítást megadni, valamint a vizsgálatokat lehetővé tenni. A magyar rendszerhez képest lényeges eltérés, hogy a törvénysértő rendeleteket – a község véleményének meghallgatása után – a felügyeleti szerv maga semmisítheti meg, a községi tanács felosztatása a tartomány felügyeleti jogának gyakorlása során a tartományi kormányt, a Szövetség felügyeleti jogának gyakorlása során pedig a tartományfőnököt illeti. Az osztrák modellben fontos elvként érvényesül, hogy a felügyeleti eszközök alkalmazása során a harmadik személyek szerzett jogainak védelmére is figyelemmel kell lenni. A község a felügyeleti szerv döntéseivel szemben jogorvoslattal élhet a közigazgatási bíróság valamint az Alkotmánybíróság előtt.

<sup>360</sup> <https://www.jusline.at/gesetz/b-vg/paragraf/artikel119a>

### 3.4. Skandináv modell

A skandináv államokban a helyi önkormányzatok működése felett erős törvényességi felügyeleti rendszer alakult ki,<sup>361</sup> Dániában például a prefektus megemmisítheti a törvénybe ütköző aktusokat és felügyeleti bírságot szabhat ki a felügyeleti intézkedések kikényszerítése érdekében, ugyanakkor Finnországban az Európai Unióhoz történő csatlakozást követően a kontroll felügyeletről monitoring tevékenységre csökkent. Svédország tekintetében ki kell emelni, hogy bizonyos önkormányzati döntések esetében a lakosok számára is biztosított a bírósághoz fordulás joga. Végezetül megemlítendő, hogy Dániában és Svédországban a törvénytértek orvoslásában nagy szerep jut az ombudsmani rendszernek.<sup>362</sup>

## 4. A törvényességi ellenőrzés

### 4.1. A törvényességi ellenőrzés jellemzői, eszközei

A korábbiakban ismertetett történeti előzményeket tekintve nem volt véletlen, hogy 1990-ben a helyi önkormányzati rendszer kialakításakor a törvényhozók a lehető legnagyobb szabadságot kívánták biztosítani a közigazgatás meg-, illetve hosszú időt követően újjáalakuló helyi önkormányzati alrendszerének.

Egyrészt – szakítva a múltbéli centralizációval – minden település választópolgára számára biztosítottá vált a helyi önkormányzás joga, másrészt ez a jog olyan tartalommal lett megtöltve, amely lehetővé tette a helyi ügyek központi kormányzat befolyásától mentes intézését.

A helyi önkormányzatokat megillető alapjogok, amelyek gyakorlására a képviselő-testület volt jogosult, az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdése értelmében magukba foglalták többek között az önkormányzati ügyekben való önálló szabályozásra és igazgatásra, a szabad társulásra, a rendeletalkotásra, valamint az önkormányzati bevételekkel való önálló gazdálkodásra vonatkozó jogot. Az Alkotmány az önkormányzati hatáskörök jogszerű gyakorlását bírósági védelemben részesítette, továbbá a Kormány részére csak törvényességi ellenőrzést tett lehetővé.

<sup>361</sup> BALOGH (2018b) i. m. 30.

<sup>362</sup> Vö. GUIGUE i. m. 13.; MÄKINEN–BIN i. m. 11.; CREPIN-DEHAENE i. m. 33–36.

Az Ötv. az Alkotmány szellemiségéhez igazodva részletezte az önkormányzati jogokat, illetve a törvényességi ellenőrzés rendszerét. A törvényességi ellenőrzési feladatokat kezdetben a köztársasági megbízott, majd a közigazgatási hivatalok, illetve a közigazgatási hivatalok jogutódai látták el hol megyei, hol regionális illetékességgel. Az ellenőrzés részletszabályait lényegében az 1994-es Ötv. módosítással határozták meg és azok 2012. január 1-jéig alapvetően nem változtak.

A 2011. december 31-ei állapotot vizsgálva az ellenőrzést végző szerv (a területileg illetékes fővárosi vagy megyei kormányhivatal – a továbbiakban: kormányhivatal) jogköréről összefoglalóan az alábbiakat állapíthatjuk meg.

A törvényességi ellenőrzés során az ellenőrzésért felelős szerv azt vizsgálhatja, hogy a helyi önkormányzat szervezete, működése, döntéshozatali eljárása, döntései, továbbá a szervei által hozott önkormányzati határozatok megfelelnek-e a jogszabályoknak.<sup>363</sup> Ha az önkormányzat, illetve szervei által hozott határozat alapján munkaügyi vitának, közszolgálati jogviszonyból származó vitának, vagy külön jogszabályban meghatározott bírósági vagy államigazgatási eljárásnak volt helye, csak a döntéshozatali eljárás volt vizsgálható. E korlátozás alól azonban kivételt jelentett, ha a határozat a munkavállaló javára történő jogszabálysértést tartalmazott.<sup>364</sup>

A törvényességi ellenőr eszközei elsősorban az információkérés és a törvényességi észrevétel kibocsátása volt. Ha az észrevételt az érintett nem tárgyalta meg vagy nem fogadta el, a kormányhivatal következő lépésként alkotmánybírósági vagy bírósági eljárást kezdeményezhetett a jogsértő döntés formájától függően, valamint kezdeményezhette a képviselő-testület összehívását vagy a képviselő-testület tisztségviselője felelősségének megállapítását is.<sup>365</sup>

A törvényességi ellenőrzési jogkör magába foglalta továbbá a képviselő-testület összehívására vonatkozó kezdeményezési jogot, amennyiben a polgármester a képviselők egynegyedének vagy a képviselő-testület bizottságának indítványa ellenére nem hívta össze a testületet.<sup>366</sup>

A kormányhivatalnak fentiekén túl a polgármester, illetve az önkormányzati képviselő összeférhetetlenségének kimondása érdekében bíróság eljárást kellett

<sup>363</sup> Ötv. 98. § (3) bekezdés 2011. december 31-ei állapot.

<sup>364</sup> Ötv. 98. § (4)–(5) bekezdés 2011. december 31-ei állapot.

<sup>365</sup> Ötv. 99. § (1)–(2) bekezdés 2011. december 31-ei állapot.

<sup>366</sup> Ötv. 98. § (2) bekezdés f) pont 2011. december 31-ei állapot.

kezdeményeznie abban az esetben, ha a képviselő-testület nem vagy nem jogszerűen döntött az összeférhetetlenség kérdésében.<sup>367</sup>

Az önkormányzat gazdálkodásával kapcsolatos jogszabálysértés észlelése esetén a kormányhivatal az Állami Számvevőszékhez, a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos jogszabálysértések esetében pedig a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz fordulhatott.<sup>368</sup>

Sajátos feladata volt a kormányhivataloknak az ellenőrzésen belül a szakmai segítségnyújtás, amelyre akkor került sor, ha az önkormányzat maga fordult kérdéssel a törvényességi ellenőrzést végző szervhez.<sup>369</sup>

Végül, de nem utolsó sorban a kormányhivatalnak törvényességi ellenőri feladatai kapcsán – a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 20. § a) pontja alapján – az Alkotmánnyal ellentétesen működő önkormányzat feloszlásának kezdeményezésében javaslattevő, döntés-előkészítő szerepe volt.

## 4.2. A törvényességi ellenőrzés rendszerének értékelése

A törvényességi ellenőrzés jogintézményének eszközeit áttekintve megállapíthatjuk, hogy a mindenkori ellenőrzésért felelős szerv lehetőségei igencsak korlátozottak voltak. Egyrészt a vizsgálat nyilvánvalóan csak törvényességi szempontú lehetett, célszerűségi, hatékonysági, gazdaságossági szempontokra nem terjedt ki, másrészt az ellenőrzés nem biztosított lehetőséget közvetlen beavatkozásra jogellenes működés esetén sem. Az ellenőrzés utólagos jellegéből kifolyólag a jogsértés megelőzésére sem volt lehetőség, eltekintve természetesen azon esetektől, amikor a segítségnyújtás keretében az önkormányzatok önként kérték például rendelettervezetük véleményezését.

Részben a fentiek miatt is a törvényességi ellenőrzés tárgykörében megjelenő publikációk érdekes kettősséget mutatnak. Egyrészt statisztikai adatok alapján arra hívják fel a figyelmet, hogy az önkormányzatok működése alapjaiban véve törvényes.

<sup>367</sup> Ötv. 33/A. § (7) bekezdés 2011. december 31-ei állapot.

<sup>368</sup> Ötv. 98. § (1) bekezdés e) pont, a közbeszerzésről szóló 2003. évi CXXIX. tv. 372. § (1) bekezdés 2011. december 31-ei állapot.

<sup>369</sup> Ötv. 98. § (2) bekezdés g) pont 2011. december 31-ei állapot.

Az Európai Unióhoz való csatlakozást megelőző IDEA kutatási program alapján Dudás Ferenc is azt állapította meg, hogy „[...] a helyi önkormányzatok működése törvényes. A közigazgatási hivatalok a rendeletek mindössze 3-4 %-ával, míg a határozatok alig fél százalékával szemben jelentenek be törvényességi észrevételt. Alkotmánybírósági felülvizsgálat kezdeményezése ma már kivételesnek mondható.”<sup>370</sup> Ugyanakkor mind az IDEA programot lezáró tanulmány, mind a törvényességi ellenőrzés kapcsán megjelent publikációk hiányolják a jogintézmény eszköztárából a szélesebb körű beavatkozási lehetőséget biztosító, felügyeleti típusú intézkedéseket.

Az eszköztelenség különösen a mulasztásos jogsértések kapcsán volt szembevetendő, így az aktuspótlás lehetőségének megteremtésére minden esetben javaslatot tettek a szerzők. A kezdeményezések általában arra irányultak, hogy a kötelező közigazgatási feladatok teljesítésének elmaradása esetén a törvényességi ellenőrzést végző szerv a mulasztást pótolhassa, vagy a bíróságnál a pótlást indítványozhassa.<sup>371</sup>

A szakirodalmat tanulmányozva azonban azt is megállapíthatjuk, hogy a felügyeleti típusú intézkedések bevezetésének lehetősége már jóval az uniós csatlakozás előtt megmutatkozott. Szabó Lajos 1993-as cikkében már foglalkozik a törvényességi ellenőrzési jogkörök erősítésével, a törvényességi felügyeleti elemek előtérbe helyezésével. Javaslatot tett többek között arra, hogy a köztársasági megbízott a törvényi kötelezettség ellenére elmulasztott önkormányzati döntéseket pótolhassa, illetve – ha a döntés végrehajtása másként el nem hárítható kárral fenyeget vagy a közérdeket közvetlenül veszélyezteti – az önkormányzati döntés végrehajtását felfüggeszthesse.<sup>372</sup> Felvetette azt is, hogy működőképességi zavar esetére a feloszlási eljárás megindítását megelőzően egy önkormányzati tanácsadót kellene kirendelni, aki megkísérli a funkciózavarok elhárítását. E szerepre a köztársasági megbízottat is alkalmasnak találta.<sup>373</sup>

Fentiekén túl egyes szerzők felhívták a figyelmet a bírósági döntések végrehajthatóságának hiányosságaira,<sup>374</sup> valamint a jegyzői jogállásból fakadó ellentmondásokra. Míg előbbi probléma azzal járt, hogy a bíróság elmarasztaló döntését önkéntes teljesítés elmaradása esetén nem tudták foganatosítani, tehát a jogsértés fennmaradt, az ellenőri munka pedig hiábavaló volt, utóbbi

<sup>370</sup> DUDÁS i. m. 24.

<sup>371</sup> Ld. például: SZABÓ–CSEH i. m. 337–343.

<sup>372</sup> SZABÓ (1993b) i. m. 469–470.

<sup>373</sup> SZABÓ (2013b) i. m. 471.

<sup>374</sup> BŐSZ–WÉBER i. m. 307.

anomália azt jelentette, hogy a törvényességi ellenőrzésért felelős szerv munkaterhei indokolatlanul nőnek. A törvényességi ellenőrzés során ugyanis – amint az a fentiekben már említésre került – a legritkább esetben volt lehetőség a jogsértések megakadályozására, ezt a feladatot elsősorban a jegyzőknek kellett volna ellátniuk – az Ötv. 36. § (3) bekezdése alapján<sup>375</sup> – szignalizációs kötelezettségük teljesítése során. A törvénytértés megelőzésére nekik volt a legtöbb lehetőségük, hiszen a döntések előkészítésekor, meghozatalakor jelen voltak. A jegyzők a törvényesség első szűrőjeként funkcionálhattak volna, ugyanakkor jogállásukból fakadóan – mivel a képviselő-testület döntött kinevezésükről, felmentésükről – előfordult, hogy nem tudták megakadályozni a törvénytértéseket. Ennek következménye pedig az volt, hogy a törvényességi ellenőrzést ellátó szervnek olyan esetben is intézkednie kellett, amikor (elméletben) a jogsértést maga a jegyző is megakadályozhatta volna.<sup>376</sup>

A törvényességi ellenőrzési rendszer átszervezésével, megreformálásával kapcsolatos szándék ugyanakkor nemcsak a publikációkban jelent meg, hanem az átfogó Ötv. módosításokat előkészítő szakmai anyagokban is tükröződött. Mind a 2001-es Belügyminisztérium által összeállított,<sup>377</sup> mind a 2007-ben az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium által előkészített<sup>378</sup> vitaanyag indokoltnak látta az ellenőrzési rendszert felügyeletivé alakítani, vagy legalább felügyeleti típusú hatáskörökkel megerősíteni.

Mindkét esetben a felfüggesztési jog és az aktuspótlás lehetőségének bevezetésére tettek javaslatot a dokumentumok. A felfüggesztési jog révén az ellenőrzést ellátó szerv vezetője felfüggeszthette volna határozatával a törvénytértő önkormányzati döntés végrehajtását, a végrehajtást felfüggesztő határozat pedig bíróság előtt megtámadható lett volna.

Az aktuspótlás intézményének bevezetésére három megoldási javaslatot is felvetettek a szabályozásért felelős tárcák, amelyek közül az első esetben a pótlás jogát az ellenőrzésért felelős szerv vezetője gyakorolja. A második megoldási lehetőség szerint nem az ellenőrzésért felelős szerv, hanem a bíróság állapítja meg a mulasztást és annak pótlása a bírósági végrehajtás szabályai szerint történik, a harmadik alternatíva pedig arra irányult, hogy a mulasztó

<sup>375</sup> Az Ötv. hivatkozott bekezdésének rendelkezése szerint a jegyző köteles jelezni a képviselő-testületnek, a bizottságnak és a polgármesternek, ha a döntésüknél jogszabálysértést észlel.

<sup>376</sup> Ld. bővebben DANKA i. m. 564–570.; HÓBOR–VARGA i. m. 315–320.

<sup>377</sup> A helyi önkormányzati rendszer fejlesztésének fő irányai (Munkaközi szakmai anyag). *Magyar Közigazgatás*, 2001/3. 138–145.

<sup>378</sup> Vitaanyag a helyi önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének irányairól. *Közigazgatási Szemle*, 2007/1.



önkormányzat bizonyos költségvetési támogatás meghatározott százalékát ne kapja meg, vagy az visszatérhető legyen a végrehajtásig.

A munkaanyagokkal kapcsolatos reflexiók között ugyanakkor nemcsak támogató észrevételeket találunk. Tilk Péter úgy foglalt állást, hogy „mind a felfüggesztés, mind a pótlás joga sértene az önkormányzati autonómiát”<sup>379</sup> és a jogbiztonság érvényesülése, a kalkulálhatóság szempontjából előnyösebb lenne, ha inkább a helyi önkormányzatok döntéseinek előzetes törvényességi vizsgálatára, illetve annak fokozására kerülne sor. A felfüggesztési joggal kapcsolatosan aggályosnak tartotta, hogy annak gyakorlása során a „mindenkori Kormánynak »nem tetsző« önkormányzat működése gyakorlatilag ellehetetleníthetővé válna”,<sup>380</sup> még jogorvoslati jog biztosítása esetén is, mivel az időigényessége miatt nem jelentene valódi korlátot. Ugyancsak a politikai szempontok beszívargásának lehetőség veszélyét jelezte a szerző az ellenőrzést végző szerv pótlási jogával összefüggésben is. A bíróságok hatáskörébe utalt pótlási jogot pedig a bíróságok hagyományos funkciójával, illetve a hatalommegosztás elvével tartotta összeegyeztethetetlennek. A költségvetési támogatás visszatartását is csak kellő garanciák biztosítása mellett tartotta bevezethetőnek, illetve felhívta a figyelmet annak veszélyére, hogy így nem a mulasztó képviselő-testületet, hanem a lakosságot sújtanák a büntetéssel, illetve a forráshiány további feladatok ellátását is veszélyeztethetné.<sup>381</sup>

A várakozásokkal ellentétben azonban a fentiekben bemutatott munkaanyagok kidolgozását követő évek nem a törvényességi ellenőrzési rendszer megerősítésének reformját hozták magukkal, hanem a végét. A törvényességi ellenőrzés szünetelése egy szervezetátalakítási döntés „járulékos” következménye volt: 2006-ban a Kormány arról döntött, hogy a törvényességi ellenőrzési feladatokat is ellátó fővárosi és megyei közigazgatási hivatalokat átszervezi és regionális illetékességgel rendelkező közigazgatási hivatalokat hoz létre.

A szervezeti átalakításról döntő, a közigazgatási hivatalokról szóló 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: 297/2006. Korm. r.) előzménye az volt, hogy az Országgyűlés az Alkotmány 34. § (2) bekezdése alapján<sup>382</sup> elfogadta a kormányzati szervezetalkítással összefüggő törvénymódosításokról szóló 2006. évi CIX. törvényt (a továbbiakban: Kszt.). A Kszt. 7. § (1) bekezdés

<sup>379</sup> TILK (2003) i. m. 92–93.

<sup>380</sup> Uo.

<sup>381</sup> Uo.

<sup>382</sup> A rendelkezés szerint törvény minisztérium, miniszter vagy közigazgatási szerv megjelölésére vonatkozó rendelkezését a jelenlévő országgyűlési képviselők több mint felének szavazatával elfogadott törvény módosíthatta.

*d)* pontja pedig módosította az Ötv. 98. § (1) bekezdését: a „fővárosi és megyei közigazgatási hivatal” szövegrész helyébe a „közigazgatási hivatal” szövegrész lépett.

Az Alkotmánybíróság a módosítással összefüggésben megvizsgálta, hogy változott-e a kétharmados törvény szabályozási koncepciójának lényegi eleme azzal, hogy a módosítás során a közigazgatási hivatal megjelöléséből a törvényhozó hatályon kívül helyezte a „fővárosi, megyei” jelzőt. A kétharmados törvényben történő szabályozás igénye az Alkotmány 44/C. §-ának azon a rendelkezésén alapult, amely szerint a helyi önkormányzatokról szóló törvény elfogadásához és az önkormányzatok alapjogainak korlátozásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Az Alkotmánybíróság 90/2007. (XI. 14.) AB határozatában megállapította, hogy „a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés az önkormányzati alapjogok szabad gyakorlása korlátozásának lehetőségét is magában rejti, ezért a törvényességi ellenőrzés gyakorlására jogosult szerv hatáskörét kétharmados törvény kell, hogy szabályozza. A kétharmados törvényben szabályozott önkormányzati alapjogok védelmének szervezeti garanciájaként, az Ötv. hozta létre a törvényességi ellenőrzés gyakorlására jogosult szervet magát is. Az Ötv. 98. § (1) bekezdése intézményesítette a közigazgatási hivatalokat és határozta meg az államszervezetben elfoglalt helyüket. Az Ötv.-nek ez a szabálya fővárosi, megyei szervként iktatta be a közigazgatási hivatalt az államszervezetbe, azaz a kétharmados törvényben megnyilvánuló politikai konszenzus kiterjedt arra is, hogy a helyi önkormányzatok felett fővárosi, megyei szinten működő államigazgatási szerv gyakorolja a törvényességi ellenőrzést. Ezért az Ötv. szabályozási koncepciójának lényeges elemét érintette az a módosítás, amely a „fővárosi, megyei” jelző hatályon kívül helyezésével lehetőséget adott a közigazgatási hivatalok államszervezetben elfoglalt helyének megváltoztatására. Ezért ezzel a módosítással a törvényhozó túllépte az Alkotmány 34. § (2) bekezdésében szabályozott felhatalmazása kereteit. Így megállapítható, hogy az Ötv. 98. § (1) bekezdésének a Kszt. 7. § (1) bekezdés *d)* pontja által módosított szövegét a törvényhozási eljárásnak az Alkotmány 44/C. §-ában szabályozott szabályainak megsértésével fogadta el az Országgyűlés.”

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatában megállapította, hogy az Ötv. 98. § (1) bekezdésének első mondata alkotmányellenes, és az alkotmányos törvényi alapok hiánya miatt nemcsak az Ötv. hivatkozott rendelkezését, hanem a 297/2006. Korm. r.-t is megsemmisítette.

Az alkotmányellenes helyzet megszüntetésére több mint hat hónap állt a jogalkotó rendelkezésére, ám az Országgyűlés nem tett eleget jogalkotási

kötelezettségének, 2008. július 1-jén pedig a Kormány lényegében a megsemmisített kormányrendeletre képest változatlan tartalommal fogadta el a közigazgatási hivatalokról szóló 177/2008. (VII. 1.) Korm. rendeletet, amelyet az Alkotmánybíróság 131/2008. (XI. 3.) AB határozatában 2008. december 31-ei hatállyal szintén megsemmisített.

Tekintettel arra, hogy a megjelölt határidőig ismételtelen nem sikerült rendezni a törvényességi ellenőrzési feladatokat ellátó államigazgatási szerv helyzetét 2009. január 1-jétől kezdődően szünetelt a törvényességi ellenőrzési tevékenység.

Bár a helyzet orvoslása jogalkotás útján bármikor bekövetkezhetett volna, az átmeneti időszak hosszúra nyúlt, a törvényességi ellenőrzés elmaradásával járó problémák rendezése érdekében pedig sokan kerestek megoldási lehetőségeket. Seereiner Imre például úgy foglalt állást, hogy jóllehet a közigazgatási hivatalok rendszeres ellenőrzési gyakorlata nem pótolható, de bizonyos állami szervek – különösen az országgyűlési biztosok, az Állami Számvevőszék, illetve az ügyészség – az ellenőrzési rendszer helyreállításáig nagyobb részt vállalhatnának az önkormányzatok törvényes működésének biztosítása érdekében a helyi önkormányzatok normatív aktusaira vonatkozóan utólagos normakontroll eljárás kezdeményezésében.<sup>383</sup>

Fentiekől eltérő megoldást javasolt az elhúzódó alkotmányjogi válsághelyzetre Verebélyi Imre. Nem abból indult ki, hogy mely szervek vehetik át átmenetileg az ellenőrzési feladatok egy részét, hanem hogy maga az Alkotmánybíróság miként orvosolhatná a kialakult állapotot. Első javaslatára szerint az Alkotmánybíróság hatáskörét kivételesen kitérítően értelmezve visszaállíthatta volna az Ötv. alkotmányosan meghozott korábbi rendelkezésének hatályát és az Országgyűlés elnökéhez fordulhatott volna azért, hogy a hatáskör kiterjesztéséről az Országgyűlés is döntsön. A második verzió szerint az Alkotmánybíróság nem értelmezte volna tágan hatáskörét, de az Országgyűlés elnökéhez fordulhatott volna azért, hogy a parlament döntsön a testület hatáskörének kiterjesztéséről.<sup>384</sup>

Minden próbálkozás ellenére a megoldás késlekedett, a törvényességi ellenőrzés elmaradása pedig „a törvénysértő jogi megoldások elszaporodásával”<sup>385</sup> járt. A „jogállamiság követelményét súlyosan sértő mulasztást”<sup>386</sup> mind az

<sup>383</sup> SEEREINER i. m. 49.

<sup>384</sup> VEREBÉLYI (2009) i. m. 46.

<sup>385</sup> Ld. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának AJB-219/2011. sz. jelentése

<sup>386</sup> Ld. 31/2010. (III. 25.) AB határozat.

állampolgári jogok országgyűlési biztosa, mind az Alkotmánybíróság jelezte, azonban az *ex lege* állapot egészen 2010. augusztus 31-ig fennállt.

Az *ex lege* állapot röviden összefoglalva pedig azt jelentette, hogy ezen időszak alatt a Kormány nem teljesítette az Alkotmány 35. § (1) bekezdés d) pontjában meghatározott kötelezettségét: nem gondoskodott a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzési feladatok ellátásáról. A gyakorlati életben mindez abban mutatkozott meg, hogy ha még tudomására is jutott a közigazgatási/államigazgatási hivatalnak – állampolgári bejelentés vagy az önkormányzatok által önkéntesen felterjesztett jegyzőkönyv alapján<sup>387</sup> – az önkormányzat mulasztása, jogsértése, annak orvoslása érdekében hatáskör hiányában nem tehetett semmit. Demeter András szerint ez az időszak a „tehetetlenség” és az „eszköztelenség”, valamint az „önkormányzatok önkéntes jogkövetésének a próbája is volt.<sup>388</sup> Meg kell jegyeznünk ugyanis, hogy a hivatalok korábban törvényességi ellenőrzést ellátó szervezeti egységei a szakmai együttműködés reményében továbbra is keresték a kapcsolatot az önkormányzatokkal, és a jogszerű önkormányzati működés elősegítésére az éppen aktuális önkormányzati feladatokhoz igazodva tájékoztató anyagokat készítettek elő részükre. Az igyekezet ellenére azonban a tapasztalat az volt, hogy az idő előrehaladtával az önkormányzatok – különösen a problémás működésű önkormányzatok – egyre kevésbé voltak nyitottak a szakmai kapcsolattartásra.<sup>389</sup>

Fentiekre tekintettel az Ötv. módosításával és a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok meg-, illetve újjászervezésével 2010. szeptember 1-jével a szakmai szempontból kiemelt feladatokat jelentő önkormányzati választásokat megelőzően, az utolsó pillanatban állt helyre a törvényességi ellenőrzési rendszer. A közigazgatási hivatalok elsősorban az együttműködés szünetelés előtti szintjének visszaállítására törekedtek a kezdeti időszakban, illetve azokkal a jogsértésekkel összefüggésben intézkedtek, amelyeket a szünetelés alatt észleltek. Soraik rendezésére azonban nem sok idejük maradt, alig 4 hónappal a törvényességi ellenőrzés újraindulását követően, ismételten jelentős változás következett be: a 2012. január 1-jével hatályba lépő Alaptörvény rendelkezései alapján az ellenőrzési rendszert a szélesebb beavatkozási, intézkedési lehetőséget ígérő törvényességi felügyelet váltotta fel.

<sup>387</sup> Ld. SIMON i. m. 1.

<sup>388</sup> DEMETER i. m. 12.

<sup>389</sup> Ld. bővebben SIMON (2011) i. m. 7–8.

## 5. A törvényességi felügyelet

### 5.1. A törvényességi felügyelet jellemzői, eszközei

#### 5.1.1. Törvényességi felügyelet az Alaptörvényben

A törvényességi felügyeleti rendszer alapját az Alaptörvény 34. cikk (4) bekezdése teremtette meg, amely úgy rendelkezik, hogy a Kormány a fővárosi és vármegyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét. A fentiekben már kifejtett okok – azaz az ellenőrzésben résztvevő szervek elenyésző korrekciós hatalma<sup>390</sup> – miatt a felügyeleti rendszer bevezetésével járó változás elviekben a szakma támogatását élvezte.<sup>391</sup> Szabó Lajos szerint éppen ideje volt, hogy a törvényességi felügyelet eszközei bővüljenek.<sup>392</sup>

Az már az Alaptörvény alapján megállapítható volt, hogy a korábbi szabályozási modelltől eltérően egyes felügyeleti eszközöket maga az Alaptörvény határoz meg: így az Alaptörvény 32. cikk (4) és (5) bekezdései rendelkeznek a helyi önkormányzat rendeletének kormányhivatal felé történő megküldésére vonatkozó kötelezettségről, illetve annak felülvizsgálatáról, valamint a rendeletalkotási és határozathozatali kötelezettség elmulasztásának megállapításával és pótlásával kapcsolatos jogintézményekről.

Mindezek alapján nagy várakozás előzte meg a törvényességi felügyeletre vonatkozó részletszabályokról rendelkező Möt., továbbá a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 119/2012. Korm. rendelet) megszületését. A szabályozás negyedik szintje – az azóta hatályon kívül helyezett – önkormányzati rendeleteknek és jegyzőkönyveknek a fővárosi és megyei kormányhivatalok részére történő megküldésének rendjéről szóló 23/2012. (IV. 25.) KIM rendelet volt.

#### 5.1.2. Az Möt. tárgyi hatálya és az eljárás megindítása

A hivatkozott jogszabályhelyek már előrevetítették a vizsgálati módszerek növekvő súlyát, az Möt. hatályba lépésével pedig az eljárás során alkalmaz-

<sup>390</sup> IVANCSICS–FÁBIÁN i. m. 97.

<sup>391</sup> Ld. LÁSZLÓ–VARGA i. m. 56.

<sup>392</sup> SZABÓ (2012) i. m. 38. Szabó Lajos ugyanakkor azt is kiemeli, hogy a egy-egy szigorítással, mint a törvényességi felügyeleti bírság kiszabása az önkormányzatra vagy a képviselő-testület helyetti rendeletalkotás a kormányhivatal által nem ért egyet.

ható intézkedési lehetőségek száma is bővült. Nem véletlenül hangsúlyozom az intézkedési eszközök számának növekedését, hiszen a jelentős változás nem az eljárás célját érintette. A vizsgálat célja továbbra is a helyi önkormányzat (a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, vármegyei közgyűlés elnöke, társulása, jegyzője (a továbbiakban: érintett) működése jogszerűségének biztosítása, jöllehet a jogszerű működés helyreállítása célszerűségi, gazdaságossági szempontok érvényesítésére is kihathat.<sup>393</sup> A vizsgálat kiterjed a működés és a döntéshozatali eljárás, továbbá a döntések, valamint a törvényen alapuló jogalkotási, és a jogszabályon alapuló döntési és feladatellátási kötelezettségek teljesítésére, összefoglalóan a helyi önkormányzati működés egészére. Ezek közül az ellenőrzési modellhez képest új elem a kötelezettségek teljesítésének vizsgálata, de összességében az Mötv.-nek a törvényességi felügyeleti eljárás tárgyára vonatkozó rendelkezése megállapításával a törvényalkotó nem tett mást, mint hogy konkretizálta a törvényességi ellenőrzési jogkört ellátó hivatalok addigi jogalkalmazói gyakorlatát.<sup>394</sup> Új elem ugyanakkor az alanyi kör tekintetében a jegyző, aki a képviselő-testület szerve lett és hatáskör-átruházás címzettjévé is vált. Siket Judit a törvényességi felügyelet terjedelmével összefüggésben arra hívja fel a figyelmet, hogy a rendelkezések nem érintik azt a problémakört, hogy mi történik, ha az önkormányzat döntése, működése uniós jogszabályt sért, azonban ez a jogsértés nem eredményezi sem az Alaptörvény, sem más hazai jogforrás sérelmét.<sup>395</sup>

A törvényességi felügyeleti eljárás nem terjed ki azokra a döntésekre, amelyek alapján munkaügyi vitának vagy közszolgálati jogviszonyból származó vitának, jogszabályban meghatározott bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye. A képviselő-testület mérlegelési jogkörében hozott döntése szintén a kivett tárgykörök közé tartozik, ugyanakkor a döntéshozatali eljárás jogszerűsége ez esetben vizsgálható. Kiemelném, hogy a törvény már nem rendelkezik arról, hogy a munkaügyi vita vagy közszolgálati jogviszonyból származó vita alapjául szolgáló döntés vizsgálatható, ha a munkavállaló javára történő jogszabálysértést tartalmaz. Ennek okára a módosításhoz fűzött indokolás nem tér ki. Balogh Gábor a Kúria Kfv.IV.37.166/2016/4. számú ítéletére hivatkozva kifejti ugyanakkor, hogy a jogalkalmazói gyakorlat az objektív jogrend védelmére hivatkozva továbbra is lehetségesnek tartja, hogy

<sup>393</sup> NAGY-HOFFMAN i. m. 467.

<sup>394</sup> BALOGH (2018c) i. m. 45.

<sup>395</sup> SIKET (2017) i. m. 155.

a munkaügyi vagy közszolgálati jogviszonyból származó vitát megalapozó döntést a munkavállaló javára történő jogszabálysértés esetén a kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogkörében vizsgálat tárgyává tegye.<sup>396</sup> Egyetértek Gyurita E. Ritával, aki szerint azonban mindezek mellett is

„[...] az Möt.v.-ben ismételten szabályozni kellene egyrészt a tárgyi jogrend hatékony védelme (az objektív jogvédelem), másrészt a törvényen alapuló egységes jogalkalmazás, joggyakorlat, illetve a jogbiztonság érdekében a kivételek mellett legalább azt az alkivételt, hogy a munkavállaló javára jogszabálysértő határozatra kiterjed a törvényességi felügyeleti jogkör.”<sup>397</sup>

A felügyeleti rendszer bevezetése nem változtatott a vizsgálat utólagos jellegén sem, de az Möt.v. által biztosított javaslattevési és szakmai segítségnyújtási lehetőség alkalmas lehet a jogszabálysértés megelőzésére is. Az eljárás folyamatos, egy intézkedés, tevékenység többször is vizsgálható és nincsenek elévülésre vonatkozó szabályok.

Az 119/2012. Korm. rendelet a törvényességi felügyeleti eljárást két szakaszra osztja, a vizsgálati szakasz célja annak feltárása, hogy történt-e jogszabálysértés. Az intézkedési szakasz pedig jogszabálysértés észlelése esetén, vagy az információkérésre irányuló megkeresés megválaszolásának elmulasztásakor indul, ennek során a kormányhivatal haladéktalanul megkezdi a törvényességi felügyeleti eszközök alkalmazását.

A felügyeleti eljárás a kormányhivatal hivatali hatáskörében tudomására jutott adatok alapján vagy bejelentésre indul meg. A bejelentés külön nevesítésével összefüggésben ki kell emelni, hogy korábban nem jelent meg a szabályozásban, ugyanakkor megfelel annak a tendenciának, amelynek célja az állampolgári részvétel erősítése a közügyekben. Az állampolgárok közügyekben való részvételének joga egyike az Európa Tanács valamennyi tagállama által elfogadott demokratikus elveknek.<sup>398</sup> Az (állam)polgároknak joguk van kontroll-eljárásokat kezdeményezni akár a felügyeletet gyakorló szervnél, akár a bíróságnál. Mindemellett a szabályozás kapcsán adódik a kérdés, hogy egy panaszt vagy közérdekű bejelentést követően, ha felmerül a helyi önkormányzat működését

<sup>396</sup> BALOGH (2018c) i. m. 47.

<sup>397</sup> GYURITA i. m. 278–279.

<sup>398</sup> L.d. például a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája Preambulumát, vagy a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, Strasbourgban, 1985. október 15-én kelt egyezménynek a helyi közéletben való részvételtől szóló kiegészítő jegyzőkönyvét

érintő törvényesség kérdése, a Korm. rendelet rendelkezése eljárási kötelezettséget jelent-e a kormányhivatal számára. Ha a hivatal levélben arról tájékoztatja a bejelentőt, hogy a törvényességi felügyeleti eljárás megindítása nem indokolt, a bejelentőnek van-e egyéb lehetősége. Kezdeményezhet-e a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) alapján a kormányhivatal ellen mulasztási pert? A Kp. 127. §-a alapján a mulasztási per tárgya a *közigazgatási szerv közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó, jogszabályban rögzített kötelezettségének elmulasztása*. Mulasztásról csak akkor beszélhetünk, ha a közigazgatási szervnek a közigazgatási cselekmény megvalósítása jogszabályban meghatározott kötelezettsége volt.<sup>399</sup> Álláspontom szerint további szabályozás hiányában ezt a kérdést a bírói gyakorlat fogja eldönteni, ugyanakkor, ha a bejelentő akár csak egy nemleges írásbeli választ kap is, akkor formális értelemben mulasztásról már nem beszélhetünk.

A bejelentők körénél kell tárgyalni azt is, hogy a Nek. tv. alapján a nemzetiségi önkormányzatot több esetben megilleti a közvetlen eljáráskezdményezési jog. A kormányhivatal a nemzetiségi önkormányzat kezdeményezésére például soron kívül vizsgálja a nemzetiségi jogot érintő tárgykörrel, továbbá a nemzetiségi feladatot ellátó közgyűjtemény, közművelődési intézménnyel kapcsolatos helyi önkormányzati rendeletet. A nemzetiségi jogok sérelmére hivatkozással a települési és területi nemzetiségi önkormányzat közvetlenül is indítványozhatja az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatát.<sup>400</sup> Mindezekon túl a kormányhivatal a Nemzeti Választási Iroda elnökének a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 69. § (6) bekezdése szerinti tájékoztatása alapján (ha a helyi választási iroda illetékességi területén található bármely szavazóköri szavazás lezárására legkésőbb a szavazás befejezésének időpontját követő harminc percen belül nem került sor) haladéktalanul fegyelmi eljárást kezdeményez a polgármesternél a jegyző ellen.<sup>401</sup>

A törvényességi felügyeleti eszközöket – az Alaptörvényben meghatározott aktuspótláson túl – az Möt. 132. § (1) bekezdése ismerteti, amely alapján a kormányhivatal:

- törvényességi felhívással élhet;
- kezdeményezheti a képviselő-testület vagy a társulási tanács összehívását, valamint e törvényben meghatározott esetben összehívja a képviselő-testület vagy a társulási tanács ülését;

<sup>399</sup> BARABÁS–KOVÁCS–ROZSNYAI i. m. 691.

<sup>400</sup> Nek. tv. 41. § (5) bekezdés, 83. §.

<sup>401</sup> Möt. 132. § (1a) bekezdés.



- javasolhatja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze a Kormánynál annak indítványozását, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját;
- az önkormányzati határozatot közigazgatási perben megtámadhatja;
- kezdeményezheti a határozathozatali, feladat ellátási kötelezettségét nem teljesítő helyi önkormányzattal szemben bírósági eljárás megindítását, a határozathozatal pótlásának elrendelését;
- javasolhatja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze a Kormánynál az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület felosztatását;
- kezdeményezheti a helyi önkormányzatnak a központi költségvetés terhére nyújtott támogatások felülvizsgálatát a kincstárnál, vagy a helyi önkormányzatnak nyújtott költségvetési támogatás esetében a támogatónál;
- pert indíthat a sorozatos törvénysértést elkövető polgármester tisztségének megszüntetése iránt;
- fegyelmi eljárást kezdeményezhet a helyi önkormányzat polgármestere ellen és a polgármesternél a jegyző ellen;
- kezdeményezheti az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 68/B. §-a szerinti kincstári ellenőrzést;
- a kincstári ellenőrzés eredményétől függően kezdeményezheti a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását az Állami Számvevőszéknél;
- törvényességi felügyeleti bírságot szabhat ki a helyi önkormányzatra vagy a társulásra az e törvényben meghatározott esetekben.

A továbbiakban sorra veszem ezeket az eszközöket.

### *5.1.3. Információkérés, javaslattétel, szakmai segítségnyújtás*

Az információkérésre, javaslattételre, valamint a szakmai segítségnyújtásra a törvényességi felügyeleti jogkörön belül,<sup>402</sup> azonban törvényességi felügyeleti eljárás megindítása nélkül is szükség lehet, ezért azokat önállóan szabályozta a jogalkotó. Az információkérés alapján a kormányhivatal információt,

<sup>402</sup> Möt. 133. §

adatot, iratot kérhet, konzultációt kezdeményezhet. Mindennek azért van jelentősége, mert a törvényességi felügyeleti eljárás meghatározó részben szinte kizárólagosan dokumentumok, iratok alapján történik, azaz munkamódszerét tekintve iratalapú kontrollról van szó.<sup>403</sup> A javaslatétel az érintett működésére, szervezetére, döntéshozatali eljárására vonatkozhat, nem klasszikus felügyeleti eszköz, mivel nem konkrét jogszabálysértés esetén alkalmazzák, hanem inkább a jogszabálysértés megelőzése érdekében. Mind az információkérés, mind a javaslatétel kapcsán terheli az érintettet válaszadási kötelezettség, amivel elkerülhető, hogy ezek az eszközök súlytalanná váljanak. A szakmai segítségnyújtás, amely az alkalmazandó jogszabályok tartalmára terjed ki, szintén alkalmas lehet a jogszabálysértés megelőzésére, és a kormányhivatal nemcsak megkeresés esetén, hanem hivatalból is élhet vele. A gördülékenyebb ügymenetet segíti, hogy az információkérés és a szakmai segítségnyújtás során szóbeli vagy írásbelinek nem minősülő elektronikus úton is megvalósulhat a kapcsolattartás a felek között. Ezen eszközök gyakorlati érvényesülésével összefüggésben megállapítható, hogy a szakmai segítségnyújtás operatív módon valósul meg, gyakran telefonon, de emellett írásos formában is zajlik. Nemcsak a jegyző megkeresésére történik, jegyzői értekezletek, szakmai kiadványok, körlevelek útján is megvalósulhat, ezekben az esetekben tehát a hivatal az aktív kezdeményező. László-Varga Zsuzsanna szerint a konzultáció kezdeményezése az egyik leghatékonyabb eszköz, a személyes egyeztetés számos esetben képes a törvényt sértés megelőzésére, javaslatétellel pedig akkor él a kormányhivatal, ha olyan diszfunkciót tapasztal, amely nem törvényt sértő, de megnehezíti az önkormányzati működést.<sup>404</sup>

#### *5.1.4. Törvényességi felhívás*

Ha a kormányhivatal a vizsgálati szakasz során jogszabálysértést észlel, akkor az első felügyeleti eszköz, amivel élhet a törvényességi felhívás.<sup>405</sup> A felhívásban a kormányhivatal határidő tűzésével felhívja az érintettet a jogszabálysértés megszüntetésére. A törvényességi felhívás kibocsátása csak akkor mellőzhető, ha a kormányhivatal az Állami Számvevőszéknél kezdeményezi a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását, ebben az eset-

<sup>403</sup> BALOGH (2018c) i. m. 49.

<sup>404</sup> LÁSZLÓ-VARGA i. m. 60–61.

<sup>405</sup> Möt. 134. §.

ben elegendő a kezdeményezés másolatát megküldeni az önkormányzatnak, illetve a törvényességi felhívással korábban jelzett jogszabályi kötelezettség ismételt megsértése esetén – külön törvényességi felhívás kibocsátása nélkül – kiszabható a felügyeleti bírság is.

Más törvényességi felügyeleti eszköz alkalmazására csak a felhívás eredménytelensége esetén van lehetőség. Az eredménytelenség eseteit az 119/2012. Korm. rendelet határozza meg. Eredménytelen a felhívás, ha az érintett a felhívásban foglalt határidő lejártáig nem küldi meg írásbeli tájékoztatását a kormányhivatalnak, vagy arról tájékoztatja a kormányhivatalt, hogy azzal nem ért egyet, de a kormányhivatal szerint a jogszabálysértés továbbra is fennáll. Nem éri el az eljárás célját és további felügyeleti eszközök alkalmazására van szükség akkor is, ha az érintett nem tesz intézkedést a jogszabálysértés megszüntetése érdekében, vagy intézkedése nem elégséges a jogszabálysértés megszüntetéséhez. Gyurita E. Rita álláspontja szerint a törvényességi felhívás hatékony és eredményes segítő (helyreigazító) eszköz, amely nem jelent közvetlen (direkt) beavatkozást az önkormányzati működésbe, megadja a lehetőséget az önkorrekcióna (jogszabálysértés kiküszöbölésére, illetve a mulasztás pótlására).<sup>406</sup> Balogh Gábor javaslata szerint hatékonyabb lenne, ha a jogszabály differenciálná a válaszadásra és a jogszabálysértés tényleges megszüntetésére vonatkozó határidőt.<sup>407</sup> Nem vitatom, hogy nemleges válasz esetén valódi előny származhatna ebből, de nem szabad elfelejteni, hogy a pozitív válasz önmagában nem jelent garanciát arra, hogy a jogszabálysértést megfelelően felszámolják, az adminisztrációs terhek viszont mindenképpen növekednének a differenciáltabb szabályozással.

A további felügyeleti eszközök alkalmazásáról a törvény keretei között már saját mérlegelése alapján dönt a kormányhivatal, és egyidejűleg többet is alkalmazhat, ha azok jellege ezt lehetővé teszi. A felügyeleti eszközök alkalmazását a kormányhivatal egészen addig folytatja, ameddig a jogszabálysértés fennáll.

### *5.1.5. Képviselő-testület és társulási tanács ülésének összehívása*

A felhíváson túli felügyeleti eszköz a képviselő-testület ülésének összehívása.<sup>408</sup> Az ellenőrzési rendszerben a kormányhivatalt általánosságban csak a képvise-

<sup>406</sup> GYURITA i. m. 209.

<sup>407</sup> BALOGH (2018c) i. m. 55.

<sup>408</sup> Möt. 135. §.

lő-testület összehívására irányuló kezdeményezés joga illetve meg, a képviselő-testület összehívására csak két konkrét esetben kerülhetett sor.<sup>409</sup> A felügyeleti eljárás során elválik a kezdeményezési és intézkedési jogkör. A kormányhivatal a polgármesternél a képviselő-testület, illetve a társulási tanács elnökénél a társulási tanács ülésének összehívását kezdeményezi, ha törvényességi kérdések megtárgyalása a helyi önkormányzat, illetve a társulás törvényes működésének biztosítása érdekében indokolt. A kezdeményezés eredménytelensége esetén azonban az ülést maga a kormányhivatal hívja össze a napirendi pontok megjelölésével. Az ülés összehívása során a kormányhivatal eltérhet a helyi önkormányzat, illetve a társulás szervezeti és működési szabályzatában meghatározott szabályoktól, ezeknek a jogszabályi rendelkezéseknek köszönhetően a kormányhivatal könnyebben és szélesebb körben élhet a képviselő-testület összehívásának jogával. A gyakorlat szerint ez a jogosultság kiterjed arra is, hogy a kormányhivatal vezetője vagy megbízottja az ülésen ismertethesse az ülés összehívásának indokait, de magát az ülést nem vezetheti le.<sup>410</sup>

### *5.1.6. Normakontroll eljárások*

Az Mötv. rendelkezései alapján az önkormányzati rendeleteket érintő – az Ötv.-ben még egységes és a kormányhivatal által közvetlenül kezdeményezhető – utólagos normakontroll eljárás szétválik: alaptörvény-ellenesség esetén az Alkotmánybíróság, más jogszabályba ütközés esetén a Kúria jár el.<sup>411</sup> Ez a megkettőződés kihat az eljárás kezdeményezésének menetére is. Az Alaptörvény alapján a kormányhivatalt nem illeti meg az utólagos normakontroll kezdeményezésének joga, ezért, ha az önkormányzati rendeletet (vagy annak egyes rendelkezéseit) az Alaptörvénnyel ellentétesnek találja, – a törvényességi felhívás és képviselő-testület összehívásának eredménytelen alkalmazását követően – a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek javasolhatja az alkotmánybírósági felülvizsgálat kezdeményezését. A miniszter csak a javaslat megvizsgálását követően kezdeményezi a Kormánynál, hogy indítványozza az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát. Az indítvány tartalmi és formai követelményeit az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény

<sup>409</sup> Ha a polgármester az ülést a könyvvizsgáló kezdeményezésére vagy a települési képviselők egynegyedének, illetve a képviselő-testület bizottságának indítványa ellenére nem hívta össze. Ötv. 98–99. §.

<sup>410</sup> NAGY–HOFFMAN i. m. 462., 474–475.

<sup>411</sup> Mötv. 136. §.

(a továbbiakban: Abtv.) határozza meg. Ha az Alkotmánybíróság a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti. Tekintettel arra, hogy az indítványt a kormányhivatal megküldi az érintett helyi önkormányzatnak is, a képviselő-testületnek magának is lehetősége van a rendelet módosítására, hatályon kívül helyezésére. Ennek megtörténtéről a miniszternek tájékoztatnia kell az Alkotmánybíróságot, ugyanis ez esetben az megszünteti eljárását.

Fontos kiemelni, hogy az önkormányzati rendeletek alkotmányossági vizsgálatát alkotmányjogi panasz útján is kezdeményezheti az, akinek Alaptörvényben biztosított joga sérült, ha az önkormányzati rendelet közvetlenül hatályosul rá nézve (közvetlen panasz), vagy ha ügyében a bíróság alaptörvény-ellenes jogszabályt alkalmazott és *bírósági jogorvoslati lehetőségeit kimerítette* (régii panasz). Ha az alkotmánybírósági eljárás kezdeményezésére azért került sor, mert az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet ügyében folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabályt alkalmaztak, akkor hatályon kívül helyezett jogszabály esetében is lefolytatja eljárását a testület. Az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül, közvetlen panasz esetén az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet írásban benyújtani.

Önkormányzati rendeletet érintő egyedi normakontroll eljárást az Abtv. alapján bíró is kezdeményezhet, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította.<sup>412</sup> Mindezek ellenére egyetértek Fazekasné Pál Emesével miszerint indokolt az utólagos normakontrollt kezdeményezők körének kibővítése a kormányhivatal vezetőjével, így nélkülözhető a többlépcsős kezdeményezés miatti hosszadalmas és a törvényesség biztosítása szempontjából kockázatos folyamat.<sup>413</sup>

Az Abtv. alapján az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját csak akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása, tehát az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nem szükséges.<sup>414</sup> Az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló

<sup>412</sup> Abtv. 25. §.

<sup>413</sup> NAGY–HOFFMAN i. m. 240.

<sup>414</sup> Abtv. 37. § (1) bekezdés.

eljárást ugyanis a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) alapján a Kúria folytatja le. Az eljárást a kormányhivatalon kívül az alapvető jogok biztosa és kivételes esetben a nemzetiségi önkormányzat is kezdeményezheti. A Kp. a bíróságnak is biztosítja az indítványozói jogosultságot, ha az előtte folyamatban lévő eljárásban önkormányzati rendelet olyan rendelkezését kell alkalmaznia, amelynek más jogszabályba ütközését észleli. Hiányzik ugyanakkor a törvényességi panasz, azaz annak a lehetősége, hogy az önkormányzati rendelet alkalmazásában érintett személy vagy szervezet közvetlenül kezdeményezze a Kúriánál az eljárás lefolytatását.<sup>415</sup>

A Kp. részben áttöri a keresetkezési köztörvényesség elvét, mivel a Kúria az önkormányzati rendelet vitatott rendelkezésével szoros összefüggésben álló, az indítvány által nem támadott rendelkezésének más jogszabályba ütközését is vizsgálhatja.<sup>416</sup> A Kúria kérelemre vagy hivatalból elrendelheti az önkormányzati rendelet alkalmazásának ideiglenes tilalmát, ami az azonnali jogvédelem biztosításának speciális formája, célja a hatékony jogvédelem megvalósulása.<sup>417</sup> Elrendelésére akkor kerülhet sor, ha az önkormányzati rendelet hatályban tartásának helyreállíthatatlan következményei lehetnek vagy a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztetik.<sup>418</sup> Eljárása során a Kúria az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését megsemmisíti, ha az más jogszabályba ütközik. Ha már nem hatályos rendelet volt a vizsgálat tárgya, csak a más jogszabályba ütközést állapítja meg. Ha pedig még nem lépett hatályba a vizsgált rendelkezés, akkor a Kúria arról dönt, hogy a más jogszabályba ütköző önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése nem lép hatályba. A Kúria a vizsgált norma kíméletének alkotmánybírói gyakorlatát saját eljárására is alkalmazza annak érdekében, hogy az önkormányzat jogalkotói szabadsága ne sérüljön. Ennek értelmében az ún. mozaikos megsemmisítés technikájával él: csak azt a rendelkezési részt semmisíti meg, amely a törvényt sértést előidézte.<sup>419</sup> Ugyanakkor a Kúria vizsgálata a közjogi érvénytelenségre is kiterjed, mivel az önkormányzati rendeletalkotás elengedhetetlen feltétele az eljárási szabályok betartása.<sup>420</sup> Gyurita E. Rita szerint megfontolandó az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatára

<sup>415</sup> NAGY–HOFFMAN i. m. 479.

<sup>416</sup> Kp. 143. § (3) bekezdés.

<sup>417</sup> Kp. indokolás.

<sup>418</sup> BARABÁS–KOVÁCS–ROZSNYAI i. m. 754.

<sup>419</sup> NAGY–HOFFMAN i. m. 482.

<sup>420</sup> Köf. 5045/2012/5.

vonatközö osztott hatáskör felszámolása és az önkormányzati rendeletekre vonatkozó normakontroll hatáskör Kúriára telepítése.<sup>421</sup> Álláspontom szerint ez vitatható, én inkább amellettt érvelnék, hogy a vegyes tartalmú indítványokat is az Alkotmánybíróság bírálja el, hiszen az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Ez a korábbi szabályozáshoz való visszatérést jelentene, így természetesen mindenképpen vizsgálni szükséges az ezzel járó ügyteher növekedést is.

A rendelkezésre álló adatok szerint 2022-ben a Kúriára önkormányzati rendeletek vizsgálatával kapcsolatban 27 ügy érkezett, ami azt jelenti, hogy az érkezett ügyek számában csökkenés figyelhető meg az elmúlt évekhez képest (2018-ban 42, 2019-ben 39, 2020-ben 32, 2021-ben 55 ügy érkezett).<sup>422</sup> Az elmúlt hét évben a legmagasabb érkezési szám a 70 volt, 2015-ben.<sup>423</sup>

A Kúria elnökének a Kúria 2022. évi tevékenységéről szóló országgyűlési beszámolója szerint az érdemi döntések megoszlása 2022-ben a következő volt: 20 határozat megsemmisítő vagy törvényellenességet megállapító, 7 elutasító tartalmú; 2 esetben pedig részben törvényellenességet megállapító, részben elutasító tartalmú, további egy esetben részben törvényellenességet megállapító, részben az eljárást megszüntető volt. A korábbi évektől eltérően törvényen alapuló jogalkotói kötelezettség elmulasztásának megállapítására egy esetben sem került sor.<sup>424</sup>

A számadatokat arra utalnak, hogy a települések számához képest az éves esetszám a Kúria előtt alacsony, viszont, ha sor kerül az eljárás indítványozására, az döntően az önkormányzatok elmarasztalásával végződik.

Végezetül a jogintézménnyel kapcsolatban azt kell kiemelni, hogy a jogsértő önkormányzati rendelet végrehajtásának felfüggesztésével összefüggésben az a javaslat szokott felmerülni, hogy a gyorsan teljeseébe menő, de súlyosan törvénysértő határozatok esetében hatékonyabb lenne a felfüggesztés jogát a kormányhivatalnak biztosítani.<sup>425</sup> Álláspontom szerint ez a felvetés támogatha-

<sup>421</sup> GYURITA i. m. 280.

<sup>422</sup> A Kúria elnökének országgyűlési beszámolója a Kúria 2022. évi tevékenységéről a jogegység biztosítása és az önkormányzati normakontroll körében. 2023. El. II. A. 7., 51. <https://tinyurl.com/w5kwcwbd>

<sup>423</sup> A Kúria elnökének országgyűlési beszámolója a Kúria 2019. évi tevékenységéről a jogegység biztosítása és az önkormányzati normakontroll körében. <https://www.parlament.hu/irom41/11035/11035.pdf>

<sup>424</sup> A Kúria elnökének országgyűlési beszámolója a Kúria 2022. évi tevékenységéről a jogegység biztosítása és az önkormányzati normakontroll körében. 2023. El. II. A. 7., 51–52.

<sup>425</sup> FAZEKASNÉ PÁL i. m. 241.

tó, a hatékonyabb fellépést biztosító intézkedés az elérendő célhoz viszonyítva nem jelentené az autonómia aránytalan sérelmét.

### 5.1.7. Jogalkotási kötelezettség pótlása

Ugyancsak a Kúriánál kezdeményezhető a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítása. Ha a Kúria megállapítja, hogy a helyi önkormányzat a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, határozatában határidő tűzésével elrendeli, hogy a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének tegyen eleget. Ha az önkormányzat a megadott határidőn belül nem tesz eleget kötelezettségének, egy újabb eljárás keretein belül a Kúria a mulasztás kormányhivatal általi pótlását rendeli el.

Az önkormányzati rendeletalkotás az önkormányzat legfőbb közhatalmi eszköze, az önkormányzati autonómia a rendeletalkotás útján teljesezhet ki.<sup>426</sup> A helyi önkormányzatok az Alaptörvényben biztosított szabályozási autonómiájuk alapján a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve a törvényben kapott felhatalmazás alapján alkothatnak rendeletet. Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata alapján törvénysértő mulasztásra akár eredeti jogalkotási hatáskörükben is sor kerülhet(ett),<sup>427</sup> a felhatalmazás esetén pedig vizsgálni indokolt, hogy az egyben jogalkotási kötelezettséget is jelent-e.<sup>428</sup> Tilk Péter felhívja a figyelmet arra, hogy az önkormányzati jogalkotás során a Jat. 5. § (4) bekezdése esetenként komoly fejtörést okoz. A rendelkezés szerint a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik. A szerző szerint az itt megfogalmazott kivételszabály értelmezése felveti a kérdést: *expressis verbis* ki kell mondania a felhatalmazó jogszabálynak a megalkotás elmaradásának lehetőségét, vagy elég, ha csak tartalmilag következik belőle.<sup>429</sup> Találkozunk ugyanakkor a szakirodalomban olyan állásponttal is, amely szerint jogalkotói mulasztást konkrét felhatalmazás nélkül nem lehet megállapítani.<sup>430</sup>

<sup>426</sup> Kúria KÖM.5.009/2013/3.

<sup>427</sup> Az Alkotmánybíróságnak vannak olyan ma már nem hatályos döntései (159/B/1993. AB határozat és 22/1991. (X. 16.) AB határozat), amelyben úgy foglalt állást, hogy a jogszabályalkotó kötelezettségnek konkrét felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni a jogalkotásra jogosult, ha azt észleli, hogy az a feladat- és hatáskörének ellátásához feltétlenül szükséges.

<sup>428</sup> Ld. KÖM.5074/2013/4. határozat.

<sup>429</sup> TILK (2015) i. m. 88.

<sup>430</sup> NAGY–HOFFMAN i. m. 760.



Az önkormányzati rendeletek esetében a Kúria hatásköre kiterjed arra is, hogy vizsgálja: a megalkotott rendelet eleget tett-e a felhatalmazás alapján elvárt szabályozásnak.<sup>431</sup> Ha a Kúria azt állapítja meg, hogy a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének nem tett eleget, felhatalmazza a törvényességi felügyeleti szerv vezetőjét, hogy az önkormányzati rendeletet vagy a normatív határozatot a helyi önkormányzat nevében alkossa meg. A Kúria felhatalmazó határozatának közzétételét követően a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettség elmulasztását nem orvosolhatja.<sup>432</sup> A Kúria az aktuspótlást elrendelő határozatában meghatározhatja a rendeletalkotás kereteit, előírhatja, hogy milyen garanciák beépítésével alkossák meg az önkormányzati rendeletet.<sup>433</sup>

A kormányhivatal vezetője a rendeletet a helyi önkormányzat nevében, az önkormányzati rendeletre irányadó szabályok szerint alkotja meg. A rendeletet a Magyar Közlönyben kell kihirdetni és az érintett önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában meghatározott szabályokkal azonos módon történő közzétételéről is gondoskodni kell, így széles körben megismerhetővé válik. A főispán által a helyi önkormányzat nevében megalkotott rendelet helyi önkormányzati rendeletnek minősül azzal, hogy annak módosítására és hatályon kívül helyezésére a helyi önkormányzat kizárólag a következő önkormányzati választást követően jogosult, ez idő alatt azt csak a kormányhivatal vezetője módosíthatja. Ugyanakkor a 119/2012. Korm. rendelet biztosítja a lehetőséget az önkormányzatnak, hogy a kormányhivatalnál kezdeményezze a rendelet módosítását. A kezdeményezés elutasítása esetén a kormányhivatalnak indokolnia kell döntését, viszont az nem szabályozott, hogy e döntéssel szemben van-e bármilyen jogorvoslati lehetősége az önkormányzatnak. A jogszabályok nem rendezik azt a kérdést sem, hogy mi történik, ha a pótoltt rendeletet hatályon kívül kell helyezni. Kérdésként merül fel a szabályozás kapcsán az is, hogy az aktuspótlás keretében megalkotott rendelet alkotmányossági és törvényességi vizsgálatát hogyan lehet kezdeményezni. A szakirodalmi álláspont az, hogy mind alkotmányjogi panasznak, mind a Kúria előtti törvényességi vizsgálat bírói kezdeményezésének helye van ebben az esetben.<sup>434</sup>

Az Abtv. rendelkezései alapján az Alkotmánybíróság önkormányzati rendelet esetében is megállapíthatja a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet (például, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges

<sup>431</sup> Köm. 5046/2012/6. határozat; NAGY–HOFFMAN i. m. 486.

<sup>432</sup> Kp. 150. §.

<sup>433</sup> BARABÁS–KOVÁCS–ROZSNYAI i. m. 762.

<sup>434</sup> NAGY–HOFFMAN i. m. 489.

tartalma hiányos), de annak korrigálására nem vonatkoznak az MÖtv. által meghatározott aktuspótlási szabályok.

Az aktuspótlással összefüggésben összességében megállapítható, hogy annak kétlépcsős rendszere előnyös abból a szempontból, hogy sokáig fenntartja annak lehetőségét, hogy a mulasztást maga a helyi önkormányzat, azaz a helyi viszonyokat legjobban ismerő szerv korrigálja. A másik oldalról szemlélve a kérdést viszont azt kell megállapítanunk, hogy minél inkább elhúzódik a rendelet vagy normatív határozat pótlása, annál hosszabb időn keresztül sérül a jogbiztonság elve és csorbulnak az érintett lakosság jogai.

### *5.1.8. Önkormányzati határozat megtámadása*

A kormányhivatal a jogszabálysértő önkormányzati határozatot a közigazgatási ügyben eljáró bíróság előtt támadhatja meg. Az önkormányzat határozata lehet normatív és egyedi. A normatív határozat közjogi szervezetszabályozó eszköz, amelyet a képviselő-testület a Jat. 23. § (2) bekezdése alapján a saját és az általa irányított szervek tevékenységének és cselekvési programjának, valamint az általa irányított szervek szervezetének és működésének szabályozása érdekében alkothat meg.

### *5.1.9. Mulasztási per indítása*

Mulasztási per indítására a helyi önkormányzat törvényen alapuló határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítása, vagy feladatellátási (közszolgáltatási) kötelezettsége elmulasztásának megállapítása céljából kerülhet sor. Felhívom a figyelmet, hogy e körben csak az egyedi határozatok pótlására kerülhet sor, mivel a normatív határozatok pótlása az önkormányzati rendeletek pótlásával azonos eljárásban történik. A bíróság mulasztási ítéletének teljesítése elmarad a határozathozatal vagy a feladatellátás (közszolgáltatás) pótlása érdekében a kormányhivatal a teljesítés kikényszerítése iránti eljárást indíthat. Fontos kiemelni, hogy a feladatellátás pótlására csak 2020. január 1-jétől van lehetőség. A módosító rendelkezéshez fűzött indokolás nem tartalmaz utalást arra nézve, hogy mi indokolta a változást, pedig a megvalósítással kapcsolatban több gyakorlati kérdés felmerül.

### 5.1.10. Törvényességi felügyeleti bírság

Az Möt. teremtette meg annak lehetőségét, hogy a helyi önkormányzattal vagy a társulással szemben törvényességi felügyeleti bírságot állapítson meg a kormányhivatal.<sup>435</sup> Erre a Szabó Lajos szerint európai önkormányzati kódexekben is ritka megoldásra<sup>436</sup> akkor kerülhet sor, ha

- a jegyző a kormányhivatal felhívása ellenére a megadott határidőn belül nem tesz eleget a jegyzőkönyv, valamint a polgármester, a főpolgármester, a vármegyei közgyűlés elnöke és a jegyző képviselő-testület által átruházott hatáskörében meghozott – hatósági döntésnek nem minősülő – döntései megküldési kötelezettségének;
- az érintett határidőben nem tesz eleget a kormányhivatal információ-kérésre irányuló megkeresésének;
- a kormányhivatal kezdeményezése alapján a képviselő-testület nem folytatja le határidőben a polgármester, valamint a polgármester a jegyző ellen a fegyelmi eljárást; vagy
- az érintett ugyanazon jogszabályi kötelezettségét ismételten megsérti, azonban az ismételten megsértett jogszabályi kötelezettség súlya nem indokolja más törvényességi felügyeleti eszköz alkalmazását.

A szabályozás alapján megállapítható, hogy a felügyeleti bírság olyan kötelezettségek elmulasztása miatt szabható ki, amelyek teljesítésére a kormányhivatal hívta fel az érintettet. A szakirodalmi álláspont szerint a felügyeleti bírság objektív közigazgatási bírság.<sup>437</sup> A bírsággal összefüggésben Szabó Lajos kiemeli, hogy a kollegiális együttműködés, a meggyőző szakmai érvelés mindig hatékonyabb a bírsággal szemben, különös tekintettel arra, hogy a foglalkoztatás körében felmerülő munkavégzési fegyelmezetlenséget elsősorban munkajogi eszközökkel, nem pedig közjogi szankciókkal kell kezelni.<sup>438</sup>

A törvényességi felügyeleti bírság a törvényességi felügyeleti eljárás során többször, vagy ugyanazon kötelezettség ismételt megszegése esetén ismételten is kiszabható, kivéve, ha az érintett a bírságot megállapító döntést közigazgatási perben megtámadta. Ugyanazon kötelezettség ismételt megszegésének tekintendő a jogszabálysértő állapot folyamatos fenntartása is.

<sup>435</sup> Möt. 141. §.

<sup>436</sup> SZABÓ (2012) i. m. 40.

<sup>437</sup> NAGY–HOFFMAN (2012) i. m. 495.

<sup>438</sup> SZABÓ (2012) i. m. 40.

A törvényességi felügyeleti bírság legkisebb összege esetenként a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény szerinti illetményalap összege, legmagasabb összege esetenként az illetményalap tízszerese. A bírság kiszabásánál a kormányhivatal figyelembe veszi: a jogellenes kötelezettségszegés súlyát, a helyi önkormányzat költségvetési helyzetét, és az előző bírságok számát és mértékét. A 119/2012. Korm. rendelet 15. § (2) bekezdése alapján a polgármester méltányossági kérelmet terjeszthet elő a bírság mérséklése érdekében. A felügyeleti bírságot megállapító határozat közigazgatási perben támadható meg.

A bírság kiszabásáról rendelkező határozat tartalmi és formai követelményeivel kapcsolatos kérdéseket az 119/2012. Korm. rendelet szabályozza.

Korábban az Möt. a felügyeleti bírság kiszabását lehetővé tette abban az esetben is, amikor a bíróság által megállapított jogalkotási, határozathozatali, feladatellátási kötelezettség teljesítése elmaradt, de a vonatkozó rendelkezést a jogalkotó hatályon kívül helyezte. Ennek oka az indokolás szerint az volt, hogy a Kp. alapján a bíróság jogosult szankcionálni teljesítési bírsággal, ha a bíróság határozatának nem tesz eleget az önkormányzat. Erre vonatkozó igényt a bíróság előtt a törvényességi felügyeleti szerv is érvényesíthet. A Kp. hatályos szabályai alapján a bíróság a felperes vagy az érdekelt kérelmére teljesítési bírság kiszabásáról dönthet<sup>439</sup>, ha az önkormányzat a teljesítési határidőn belül nem tett eleget a jogerős bírósági határozatból származó új eljárás lefolytatására vagy elmulasztott közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó kötelezettségének.

### *5.1.11. Támogatások felülvizsgálata*

A kormányhivatal kezdeményezheti a helyi önkormányzatnak a központi költségvetés terhére nyújtott – a kötelezően ellátandó, törvényben előírt egyes feladatainak ellátását szolgáló feladatalapú – támogatások felülvizsgálatát a kincstárnál, vagy más költségvetési támogatás esetében a támogatónál. A Magyar Államkincstárnak és a támogatónak a kezdeményezésére érdemben válaszolnia kell. Ez a felügyeleti eszköz is új elem a szabályozásban, ugyanakkor mivel további rendelkezéseket ezzel összefüggésben más jogszabály sem tartalmaz, alkalmazása a gyakorlatban nehézségbe ütközik. Balogh Gábor álláspontja szerint nem tisztázott, hogy csak a támogatott feladat ellátásával

<sup>439</sup> Kp. 152–153. §.

kapcsolatos jogsértés esetén kezdeményezhető az eljárás vagy eljárási jellegű jogsértés esetén is alkalmazható.<sup>440</sup>

### 5.1.12. Gazdálkodást érintő vizsgálat

Az Mötv. 115. § (1) bekezdése alapján a helyi önkormányzat gazdálkodásának biztonságáért a képviselő-testület, a gazdálkodás szabályszerűségéért a polgármester felelős.

A gazdálkodást érintő vizsgálat kapcsán az Mötv. hatálybalépésekor a kormányhivatalnak arra volt lehetősége, hogy az Állami Számvevőszékhez forduljon. Ez – ahogy azt már korábban jeleztem – egy olyan *törvényességi felügyeleti eszköz*, amely felhívás kibocsátása nélkül is kezdeményezhető. Az Állami Számvevőszék vizsgálati és intézkedési lehetőségeit az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: ÁSZ tv.) határozza meg. A törvény rendelkezései alapján az *Állami Számvevőszék az államháztartás gazdálkodásának és az államháztartásból származó források felhasználásának ellenőrzése keretében ellenőrzi a helyi önkormányzat és társulásai gazdálkodását*.

Kritikaként szokott felmerülni az eszköz kapcsán, hogy az ellenőrzést az Állami Számvevőszék saját ellenőrzési terve alapján végzi, a kormányhivatal kezdeményezése pedig nem jelent számára eljárási kötelezettséget,<sup>441</sup> így a gyakorlatban előfordul, hogy az ellenőrzés elmarad. Mindenképpen támogatható ezért véleményem szerint az a javaslat, hogy szabályozásra kerüljön a kormányhivatal kezdeményezésének érdemi vizsgálata és legalább bizonyos feltételek fennállása esetén vizsgálatindítási kötelezettség álljon fenn.<sup>442</sup>

Ugyanakkor az Mötv. 2021 szeptemberi módosítása nem a várt irányba mozdította el az Állami Számvevőszék vizsgálatának kezdeményezésére vonatkozó törvényességi felügyeleti eszközt. A hatályos rendelkezések alapján a kormányhivatal az Mötv. 137. § (1) bekezdés j) pontja alapján elsőként az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 68/B. §-a szerinti kincstári ellenőrzést kezdeményezheti és ezen ellenőrzés eredményétől függően fordulhat az Állami Számvevőszékhez.

<sup>440</sup> BALOGH (2018c) i. m. 76.

<sup>441</sup> Az Állami Számvevőszék csak az Országgyűlés döntése alapján köteles ellenőrzést lefolytatni. ÁSZ tv. 3. § (3) bekezdés a) pont

<sup>442</sup> Ld. GYURITA i. m. 283.

A módosításhoz fűzött indokolás szerint a módosítás az Mötv. törvényességi felügyeleti eljárásaival kapcsolatos szabályai és az Áht. szabályszerűségi, pénzügyi ellenőrzésre vonatkozó rendelkezései közötti összhangot teremti meg azért, hogy a kormányhivatalok számára lehetővé teszi a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatásának az Állami Számvevőszéknél történő kezdeményezése mellett – időben azt megelőzően – a Kincstár ellenőrzésének a kezdeményezését.<sup>443</sup> Az eredmény ugyanakkor még is az, hogy a gazdálkodást érintő vizsgálat kétlépcsősé vált, és az Állami Számvevőszék megkeresésére csak azt követően van lehetőség, hogy a kincstári vizsgálat lezárult.

### *5.1.13. Jegyzővel, polgármesterrel szembeni felügyeleti eszközök*

Törvényességi felügyeleti eszköznek minősül a polgármester és a jegyző elleni fegyelmi eljárás kezdeményezése is. A fegyelmi eljárás lefolytatása a munkáltatói intézkedések sorába tartozik, a jegyző esetében a polgármesternél, a polgármester esetében pedig a képviselő-testületnél kell az eljárást kezdeményezni. Ugyanakkor, ha a fegyelmi eljárás azzal a megállapítással zárul, hogy fegyelmi vétség elkövetése nem megállapítható vagy nem valósult meg, a kormányhivatalnak további intézkedési joga nincs.

Az Mötv. alapján a kormányhivatal nemcsak fegyelmi eljárás kezdeményezésére jogosult a polgármesterrel szemben, hanem a sorozatos törvénysértést elkövető polgármester tisztségének megszüntetése iránt pert is indíthat. E felügyeleti eszköz sincs részleteiben szabályozva, így a bírósági gyakorlatra utalhatunk az eszköz kapcsán. Perindítás alapjául szolgálhat például a képviselő-testületi határozatok végrehajtásának elmulasztása, vagy ha a polgármester nem terjeszti a képviselő-testület elé a képviselő-testület részére címzett törvényességi felhívásokat.<sup>444</sup> Az nagy bizonyossággal állítható, hogy egy alkalommal elkövetett jogsértés nem vezethet a polgármester tisztségének megszüntetéséhez. A polgármester tisztségének megszüntetése súlyos szankció, alkalmazása tehát akkor indokolt, ha a polgármester tevékenysége vagy mulasztása – ahogy a Legfelsőbb Bíróság arra több eseti döntésében utalt – sorozatosan törvénysértő, és ezen felül olyan jogkövetkezményekkel is jár, amelyek az önkormányzat

<sup>443</sup> A Magyarország 2022. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2021. évi LXXXIX. törvény végső előterjesztői indokolása.

<sup>444</sup> BALOGH (2018c) i. m. 77.

terhére komoly hátrányt jelentenek.<sup>445</sup> A sorozatosság megítélése pedig bírói mérlegelést igényel, de ha a jogsértés tudatos és gyakorlattá vált, akkor a sorozatosság megállapítható.<sup>446</sup>

#### *5.1.14. Képviselő-testület feloszlata*

Az önkormányzati autonómiát leginkább érintő felügyeleti eszköz az Alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlataának kezdeményezésére irányuló javaslat. A kezdeményezési jogkör a kormányhivatalt illeti meg, a kormányhivatal részletes indokolással ellátott javaslata alapján pedig a miniszter dönt a kezdeményezés Kormány elé terjesztéséről. A képviselő-testület feloszlataa viszont már az Országgyűlés jogköre, amelyre a Kormány indítványára, az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően kerül sor. Ha a feloszlata megtörténik az Möt. alapján a köztársasági elnök a kormányhivatal vezetőjét bízza meg, hogy az új képviselő-testület megválasztásáig terjedő időre gyakorolja azokat a feladatokat és hatásköröket, amelyeket a jogszabály a polgármesternek állapít meg, halaszthatatlan esetben döntsön olyan ügyekben, amelyek a képviselő-testület átruházható hatáskörei.<sup>447</sup>

Csink Lóránt megítélése szerint a képviselő-testület Országgyűlés általi feloszlataának lehetősége több ponton sem illeszthető a hatalmi ágak elválasztataának logikájába. Mivel a feloszlata nem tartozik az általános magatartási szabályok megalkotata közé, így nem törvényhozói feladat és az Országgyűlés hatáskörét a népképviselati, politikai jelleg sem igazolja, mert a kérdésben jogi döntést kell hozni. Az eljárás során azt kell vizsgálni, hogy a működés alkotmányos-e, azaz az általánosan kötelező magatartási szabály érvényesült-e a gyakorlatban, ennek eldöntése pedig inkább a bíraskodásra tartozna. A szerző a hatalmi ágak elválasztata szempontjából azt tartaná célravezető megoldásnak, ha a Kormány (esetleg a kormányhivatal) javaslatára a bíróság (akár a Kúria, akár a törvényszék) döntené a képviselő-testület feloszlataáról.<sup>448</sup> Ez a szakmai érvelés és elképzelés támogatható, de még két megjegyzés mindenképpen ide kívánkozik. Egyrészt a felvetés nem foglalkozik azzal, hogy egy ilyen megoldás esetén az eljárásban lenne-e helye az Alkotmánybíróság bevonásának, ami

<sup>445</sup> Legfelsőbb Bíróság Kf.II.288330/1996/8., Kf.III.37411/2002/3. sz. határozatai.

<sup>446</sup> Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.554/2009/5. sz. határozata.

<sup>447</sup> Möt. 126. § b).

<sup>448</sup> CSINK i. m. 168–169.

az alkotmányvédő funkció miatt mindenképpen indokolt. Másrészt, ahogy az Mötv. preambulumból is kitűnik: az Országgyűlés elismeri és védi a helyi választópolgárok közösségének önkormányzáshoz való jogát. A működésképtelen képviselő-testület feloszlatakor lényegében ez a védelem valósul meg, hiszen addigra már bizonyossá vált, hogy más felügyeleti eszközök alkalmazása nem vezet eredményre, a nem működő testület pedig sérti a helyi választópolgárok közösségének önkormányzáshoz való jogát. Ha a helyi önkormányzat társulásban is részt vesz, akkor ráadásul a működésképtelenség a társuláshoz tartozó más helyi önkormányzat lakosait is érintheti. A szakirodalmi álláspontok között találunk olyan felvetést is 1998-ból, amely szerint a feloszlattal összefüggő eljárás lefolytatására egyedül a végrehajtó hatalmat kellene feljogosítani, és a döntése ellen a jövőben felállítandó közigazgatási bíróságoknál elérhető jogvédelmet kellene biztosítani.<sup>449</sup>

A képviselő-testület feloszlata kivételes és végső eszköz, ultima ratio, az Alkotmánybíróság véleményének kikérése is csak négy alkalommal történt meg. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány alapján három esetben, míg az Alaptörvény hatályba lépése óta egy alkalommal nyilvánított elvi véleményt helyi önkormányzati képviselő-testület működésével összefüggésben. Az eljárás során a testület arra a jogkérdésre ad választ, hogy elvi síkon vizsgálódva alaptörvény-ellenes-e valamely helyi önkormányzati képviselő-testület működésének meghatározott módja vagy annak hiánya, illetve hogy melyek az alkotmányos működés általánosan meghatározható követelményei.<sup>450</sup>

Mielőtt bemutatnám a véleménynyilvánító tevékenységet, ki kell térnem arra, hogy ennek a hatáskör-telepítésnek a megalapozottságát is többen vizsgálták. Csink Lóránt szerint pusztán az a tény, hogy e kérdésben az alkotmányos működésről kell döntenie, nem az Alkotmánybíróság bevonását indokolja, hiszen az nem ténybíróság, nem vesz fel bizonyítást és nem is kontradiktoriális eljárásban hoz határozatot. Meglepőnek tartja azt is, hogy bíraskodó szerv 'véleményét' kell kérni annak 'döntése' helyett.<sup>451</sup> Tilk Péter doktori értekezésében szintén úgy foglalt állást, hogy „a képviselő-testület feloszlataának véleményezése több olyan jellemzővel rendelkezik, amely az Alkotmánybíróság jogállásával, rendeltetésével és működési elveivel összeegyeztethetetlen.”<sup>452</sup> De végül arra a következtetésre jutott, hogy helyes lenne az eljárás, ha az Alkotmánybíróság

<sup>449</sup> SPULLER i. m. 178.

<sup>450</sup> NAGY (2016) i. m. 8.

<sup>451</sup> CSINK i. m. 168–169.

<sup>452</sup> TILK (2008) i. m. 153.



csak elvont, elvi állásfoglalást nyilvánítana és a testület véleményének az Országgyűlés számára kötelezőnek kellene lennie.<sup>453</sup> Az első feltétel, mint látni fogjuk az Abtv.-vel megvalósult és a második feltétel fennállásáról is lesz szó a későbbiekben.

Az Alkotmánybíróság e témakörben első, 1220/H/1992. AB határozatában saját eljárásának kereteit is meghatározta, amikor úgy foglalt állást, hogy a Kormány által előadott tényállításokat – amelyek szerint a helyi önkormányzati képviselő-testület egyáltalán nem működik – nem vizsgálja felül és saját ténymegállapításokat nem tesz, hanem absztrakt módon nyilatkozik arról a jogi kérdéstről, hogy az önkormányzati képviselő-testület működésének hiánya lehet-e az Alkotmánnyal ellentétes. A hatályos szabályozás<sup>454</sup> az Alkotmánybíróság gyakorlatának megfelelően pontosította a hatáskör megfogalmazását, és az Alkotmánybíróság feladataként az elvi véleménynyilvánítást jelölte meg.

Véleménynyilvánító határozataiban a testület megállapította, hogy alkotmányellenes, ha a helyi önkormányzat képviselő-testülete tartósan nem működik, és a működőképességének helyreállítása nem várható.<sup>455</sup> „az önkormányzati képviselő-testület működésének hiánya, a törvénynek megfelelő működés tartós mellőzése, a működőképesség helyreállításának, a működés folytatásának kilátástalansága ellentétes az Alkotmánnyal.”<sup>456</sup> Ezek a hiányok, mulasztások sértik a választópolgároknak a helyi önkormányzathoz való jogát, és sérül az az elv is, hogy a helyi önkormányzást az általuk választott képviselő-testület útján gyakorolják.

Kocsis Miklós felhívja a figyelmet arra, hogy a határozatok negatív megközelítésű érvelésrendszer tartalmaznak, de a pozitív kritériumok megfogalmazása, azaz az, hogy mit ért a testület az önkormányzat alkotmányos működése alatt, elmarad.<sup>457</sup>

Kiss László alkotmánybíró a 24/2000. (VII. 6.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indoklásában ugyanakkor pozitív oldalról közelíti meg a kérdéskört. Szerinte

„a helyi önkormányzat alkotmányosan működik mindaddig, amíg képes biztosítani a képviselő-testület tervszerű ütemezés szerinti üléseinek

<sup>453</sup> Uo. 154.

<sup>454</sup> Abtv. 34. §.

<sup>455</sup> 24/2000. (VII. 6.) AB határozat.

<sup>456</sup> 1220/H/1992. AB határozat.

<sup>457</sup> Kocsis (2006) i. m. 154.

jogszerű összehívását, vezetését és működését; azaz amíg rendszeresen, folyamatosan és jogszerűen gyakorolja az Alkotmányból, az Ötv.-ből, valamint a számára hatásköröket megállapító törvényekből, a helyi önkormányzat rendeleteiből és a Szervezeti és Működési Szabályzatából fakadó kötelező és önként vállalt feladatait és hatásköreit. Ha a működő helyi önkormányzat szabályszerűen elfogadott költségvetéssel rendelkezik, a helyi képviselő-testület önkormányzati rendeletet alkot, határozatot hoz, bizottságait folyamatosan működteti, kötelezettséget vállal, folyamatosan gyakorolja intézményirányítási hatáskörét, él kinevezési jogkörével, rendszeresen és folyamatosan meghozza a településüzemeltetéssel és a településfejlesztéssel kapcsolatos döntéseket, akkor alkotmányosan működik.”

Az Alkotmány hatályon kívül helyezései két esetben az Országgyűlés oszlatta fel az érintett képviselő-testületet, egy alkalommal pedig a képviselő-testület saját maga döntött feloszlásáról.

Az Alaptörvény hatályba lépését követően egy esetben került sor az Alkotmánybíróság véleményének kikérésére, Foktő Község ügyében. Az eljárás során a testület megállapította, hogy az alaptörvény-ellenes helyzet bekövetkezésének együttes feltétele, hogy

„1) a helyi önkormányzat képviselő-testülete tartósan nem működik és 2) a képviselő-testület – polgármester között kialakult tartós bizalmatlanság, együttműködési képtelenség ellenére a képviselő-testület nem kezdi meg a konfliktus feloldására alkalmas eljárásokat és 3) a képviselő-testület a feloszlásáról sem dönt és 4) ennek következtében működőképességének helyreállítása, illetve működésének folytatása nem várható.”<sup>458</sup>

Az esettel kapcsolatban ki kell emelni Pokol Béla különvéleményét is, amely szerint az önkormányzati testület passzivitása alapján az alaptörvény-ellenesség nem lett volna megállapítható, hanem csak akkor, ha aktív tevékenységével sorozatosan alaptörvény-ellenes döntéseket hoz, tevékenységet fejt ki. Megítélése szerint az alaptörvényi szabályozás csak államszervezési elvként rögzíti, hogy Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek és ezzel az Alaptörvény pusztá

<sup>458</sup> 18/2013. (VII. 3.) AB határozat.

hatásköri szabályokká változtatta azt, amit a régi Alkotmány 43. § (1) bekezdése önkormányzati alapjogoknak nevezett. Mindezek alapján az alaptörvényi elrendezés, a helyi önkormányzatok feletti erőteljesebb központi állami rendelkezési jog mellett, fokozza a választók felelősségét: „[...] ha választásuk révén konfliktusok jönnek létre a helyi demokrácia folyamatos működésében, akkor nekik kell a következő választáson levonni ennek tanulságait.”<sup>459</sup>

Az Alkotmánybíróság határozata nyomán a Kormány nevében eljáró közigazgatási és igazságügyi miniszter még 2013. szeptember 9-én benyújtotta az Országgyűlésnek a Foktő Község Önkormányzata Képviselő-testületének feloszlására vonatkozó határozati javaslatot. Jóllehet az Mötv. rendelkezései értelmében az Országgyűlés az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlásáról a Kormány javaslatának az Országgyűléshez való benyújtását követő soron következő ülésén határoz, az Országgyűlés a javaslatot mégsem vette napirendjére. A helyzetet a 2014. október 12-én tartott helyi önkormányzati választások oldották meg. Ez azért is elgondolkodtató, mert – ahogy az Alkotmánybíróság határozatából kiderül – a feloszlási indítvánnyal érintett képviselő-testület lényegében az alakulása óta működési gondokkal küszködött, 2012. január 25.-ét követően pedig gyakorlatilag nem működött. A Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal a törvényes működés elősegítésére egy sor törvényességi felügyeleti intézkedést tett (a település esetében került sor az első rendeletpótlásra!), melyek eredménytelenek voltak. Az Mötv. alapján az Országgyűlésnek az indítvánnyal döntenie kellett volna és figyelemmel az Alkotmánybíróság határozatára fel kellett volna oszlatnia a képviselő-testületet, mindez még sem történt meg. Mondhatnánk, hogy ennek oka a közeli helyhatósági választások időpontja volt, de ez az indok akkor sem lett volna törvényes, hiszen a jogszabály nem biztosít az Országgyűlésnek mérlegelési lehetőséget e tekintetben (sem), ráadásul több mint egy év volt hátra a választásokig.

Végezetül a jogintézmény kapcsán ki kell térni arra a kérdésre is, hogy az Alkotmánybíróság véleménye mennyiben köti az Országgyűlést. A szakirodalomban találkozunk olyan állásponttal, hogy az Alkotmánybíróság véleménye nem köti az Országgyűlést,<sup>460</sup> de e tekintetben Nagy Attilával értek egyet, aki azt írja, az Alkotmánybíróság véleménye egyértelműen köti az Országgyűlést – mint mindenki mást is –, de az Országgyűlés döntése nem feltétlenül fogja tükrözni az elvi megállapításokat. A szerző felhívja a figyelmet arra, hogy az elvi megállapításokat tartalmazó határozat kötelező erejéhez nem fűződnek olyan

<sup>459</sup> 18/2013. (VII. 3.) AB határozat dr. Pokol Béla különvéleménye.

<sup>460</sup> SZENTE (2009) i. m. 622.; KILÉNYI (1993) i. m. 279.

jogkövetkezmények, mint az Alkotmánybíróság egyéb hatásköreinek (például normakontroll eljárások vagy panasz eljárások) gyakorlása során született döntések esetében. Jóllehet az Alkotmánybíróságnak és az Országgyűlésnek az eljárása összefügg, de a két alkotmányos szerv tevékenysége másra irányul. Az Országgyűlésnek ugyanis az a feladata, hogy a Kormány által eléje tárt ügyben, figyelemmel az Alkotmánybíróság elvi megállapításaira, megvizsgálja a fennálló, az adott ügyre jellemző egyedi körülményeket, s mindezek alapján döntsön a feloszlatásról.<sup>461</sup>

## 5.2. Törvényességi felügyelet különleges jogrend idején

2020-ban új kutatási szempontok merültek fel a közjog területén, olyan vizsgálható kérdéskörök, amelyekkel – bátran írhatom – senki sem szeretett volna behatóbban, gyakorlati tapasztalatok mentén foglalkozni. A Covid-19 járvány azonban a különleges jogrend bevezetését eredményezte, amely a helyi önkormányzatok működését is alapjaiban érintette.

Előjáróban kiemelném, hogy a különleges vagy rendkívüli jogrend általánosan ismert a jogrendszerekben, egyik legfőbb jellemzője, hogy időtartama alatt bizonyos alapjogok szélesebb körben korlátozhatóak.<sup>462</sup> A különleges jogrend bevezetését hirtelen és váratlanul bekövetkező esemény hívhatja fel, például természeti vagy ipari katasztrófa, terrortámadás. Az Emberi Jogok Európai Bírósága definíciója szerint: az „egyéb, a nemzet életét veszélyeztető nyilvános vészhelyzet” kifejezés „kivételes válsághelyzetet vagy vészhelyzetet jelent, amely az egész lakosságot érinti, és veszélyt jelent az állam által alkotott közösség szervezett életére.”<sup>463</sup> Ezek olyan események, amelyek a polgárok és a demokratikus intézmények védelme érdekében az állam azonnali válaszigényét teszik szükségessé. Az országot vagy az ország alkotmányát veszélyeztető akut helyzetekben lehetőséget kell biztosítani a főbb alkotmányos szervek számára a gyors és hatékony védekezésre. A gyors reagáláshoz pedig speciális – a hagyományos demokratikus kereteket elhagyó – jogrendre van szükség, amely azonban nem állandósul, csak korlátozott ideig, általában a különleges jogrendet felhívó ok fennálltaig marad érvényben.<sup>464</sup>

<sup>461</sup> NAGY (2016) i. m. 11.

<sup>462</sup> BRADLEY–EWING i. m. 626.; BARNETT i. m. 821–822.

<sup>463</sup> Lawless v. Ireland nr. 3, [C] no. 332/57, §28, ECHR A3.

<sup>464</sup> GERENCSÉR (2015) i. m. 307.

Két fő modelljét különböztetjük meg. Az alkotmányos generálklauzulán alapuló vagy az alkotmányos szabályokból levezethető common law modellt és a kontinentális modellt, ahol az alkotmányos szabályok részletes rendelkezéseket tartalmaznak a különleges jogrendet illetően. A kelet-közép-európai államok utóbbi típusba tartoznak. E modellel érintett országokban a korábbi diktatórikus rendszerekben megélték vezettek a szigorúbb és részletesebb szabályozáshoz.<sup>465</sup> Magyarországon az Alaptörvény szabályozza a különleges jogrendre vonatkozó kérdéseket. Ezekkel összefüggésben Balázs István és Hoffmann István közös cikkében összefoglalóan megállapítja, hogy „[...] a világméretű járvány tekintetében a magyar közigazgatást – hasonlóan más európai országok közigazgatásaihoz – az alkotmányos szabályozás szintjén váratlanul érte a COVID-19 járvány.”<sup>466</sup> A dolgozatnak azonban nem célja ezek és az ezek mentén felmerült alkotmányos kérdések<sup>467</sup> részletes bemutatása, csak a helyi önkormányzást érintő – 2020. március 11-től 2021. június 15-ig terjedő időszakhoz köthető – problémakörre fókuszál.

A különleges jogrend keretein belüli veszélyhelyzet bevezetéséhez kapcsolódó részletes szabályokat a jelzett időszakban a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat. tv.) határozta meg. A Kat. tv. 2022. november 1. napjáig hatályos 46. § (4) bekezdése értelmében veszélyhelyzetben a települési önkormányzat képviselő-testületének, a fővárosi, megyei közgyűlésnek feladat- és hatáskörét a polgármester, illetve a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke gyakorolta. Ennek keretében azonban nem foglalhatott állást önkormányzati intézmény átszervezéséről, megszüntetéséről, ellátási, szolgáltatási körzeteiről, ha a szolgáltatás a települést is érintette. E mögött a rendelkezés mögött az a megfontolás állt, hogy veszélyhelyzet idején a képviselő-testület által megvalósuló igazgatás a testületi jelleg miatt nehézkes lehet, hiszen a testület összehívása időt vesz igénybe, esetenként pedig egyéb akadályai is lehetnek az ülésnek vagy a testületi tagok megjelenésének. A Kat. tv. hivatkozott rendelkezése alapján az intézményalakítási és szolgáltatásszervezési hatáskörök kivételével valamennyi képviselő-testületi hatáskör gyakorlója a polgármester lett veszélyhelyzet idején. A polgármestert illették meg a helyi jogalkotási hatáskörök is. Ezzel összefüggésben Balázs István és Hoffmann István kiemeli, hogy sem a Kat. tv., sem az Möt.v., sem a Jat. nem rendelkezett a kérdésről és

<sup>465</sup> DRINÓCZI i. m. 2–3.

<sup>466</sup> BALÁZS–HOFFMAN i. m. 3.

<sup>467</sup> Ld. SZENTE (2020) i. m.

a központi jogszabályok sem nevesítették a veszélyhelyzetben alkotott polgármesteri rendeletet, a polgármester által kiadott rendelet nem önálló jogforrás, hanem az egy önkormányzati rendelet. A gyakorlatban ez azt jelentette, hogy egyrészt ezt a rendeletet önkormányzati rendeletként kellett jelölni, amelynek a preambulumban rögzíteni kellett (volna), hogy azt a polgármester adta ki a Kat. tv. 46. § (4) bekezdésében meghatározott jogkörében, a Kormány által kihirdetett veszélyhelyzetre figyelemmel. Eltérő szabályozás hiányában a polgármester által kiadott önkormányzati rendelet – ellentétben más különleges jogrendi normával<sup>468</sup> – nem veszítette hatályát a veszélyhelyzet megszűnésekor, arra csak akkor kerülhetett sor, ha azt a képviselő-testület egy rendeletével hatályon kívül helyezi. A szerzőpáros álláspontja szerint a Kat. tv. nem volt egyértelmű az önkormányzatok más szerveinek átruházott hatáskörben hozott önkormányzati döntéseivel kapcsolatban sem, azaz kérdéses volt, hogy a Kat. tv. 46. § (4) bekezdésére figyelemmel a polgármester eljárhatott-e az átruházott hatáskörök tekintetében.<sup>469</sup> Az Önkormányzati Hírlevélben megjelent, Segédlet a katasztrófavédelmi törvény veszélyhelyzetre vonatkozó rendelkezésének gyakorlati alkalmazásához c. dokumentumban<sup>470</sup> a Miniszterelnökség és a Belügyminisztérium úgy foglalt állást, hogy a bizottságokra átruházott hatásköröket, mint sajátos, származékos képviselő-testületi hatásköröket is a polgármester gyakorolja az adott időszakban.<sup>471</sup>

A polgármesterek a szabályozás kínálta lehetőségeket habitusuknak megfelelően használták, volt, aki a testületi többséggel szemben használta fel felhatalmazását (pl. a testületi tagok tiszteldíjának visszavonása), mások pedig törekedtek biztosítani a politikai párbeszéd fenntartását.<sup>472</sup> Ugyanakkor, mivel a kormányhivatalok törvényességi felügyeleti eljárása kiterjed a képviselő-testület egyéb szervei, így a polgármester működésének, döntéshozatala jogszerűségének vizsgálatára is, így a Kat. tv. 46. § (4) bekezdése szerint meghozott polgármesteri döntések is vizsgálhatók voltak törvényességi felügyeleti jogkörben. Tekintettel arra, hogy a polgármester által alkotott rendeletet, valamint meghozott határozatot elektronikus úton, a Nemzeti Jogszabálytár Törvényességi Felügyelet

<sup>468</sup> Ld. a köztársasági elnök szükségállapot idején alkotott rendelete Alaptörvény 50. cikk (3) és (6) bekezdés.

<sup>469</sup> BALÁZS–HOFFMAN i. m. 11–12.

<sup>470</sup> Segédlet a katasztrófavédelmi törvény veszélyhelyzetre vonatkozó rendelkezésének gyakorlati alkalmazásához. *Önkormányzati Hírlevél*, 2020/8–9. 60.

<sup>471</sup> Az útmutató ugyanakkor nem tért ki a jegyzőkre telepített önkormányzati hatáskörök gyakorlására.

<sup>472</sup> BALÁZS–HOFFMAN i. m. 13.

Írásbeli Kapcsolattartás Modulján keresztül kellett felterjeszteni, illetve a polgármester által alkotott rendeleteket a Nemzeti Jogszabálytár felületén közzé is kellett tenni, ezek megtörténtét követően a vizsgálatnak nem volt akadály. A veszélyhelyzet tehát ilyen értelemben a törvényességi felügyeleti eljárásokat nem befolyásolta, a polgármesteri döntések nem maradtak kontroll nélkül.

A polgármesteri hatáskörgyakorlással kapcsolatos kontroll pedig nem merült ki a törvényességi felügyeletben, több döntés jogszerűségét a bíróságok is vizsgálták. A hatáskörgyakorlás terjedelmével, illetve a meghozott döntéssel szemben igénybe vehető jogorvoslással kapcsolatos kérdésekkel a Kúria is foglalkozott. A Kúria megállapította, hogy „veszélyhelyzet idején a Kat. 46. § (4) bekezdése alapján a képviselő-testület/közgyűlés valamennyi, az Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdése szerinti hatáskörét a polgármester/ főpolgármester/megyei közgyűlés elnöke gyakorolja,<sup>473</sup>

Tekintettel arra, hogy az önkormányzati törvényességi felügyeleti információs rendszer 1622. nyilvántartási számú adatgyűjtése féléves gyakoriságú, illetve az Országos Statisztikai Adatfelvételi Program kötelező adatszolgáltatásairól szóló 388/2017. (XII. 13.) Korm. rendeletben (a továbbiakban: 388/2017. (XII. 13.) Korm. rendelet) meghatározott adattartalmú, külön, a veszélyhelyzetre vonatkozóan statisztikai adatok nem állnak rendelkezésünkre.<sup>474</sup> Álláspontom szerint mindenképpen indokolt lehet annak átgondolása, hogy a veszélyhelyzetre vonatkozó adatok a jövőben elkülönülten is megjelenjenek a statisztikában, így az is vizsgálható lesz, hogy a jogsértések száma meghaladja-e a normál jogrend idején felmerülőket.

### 5.3. A törvényességi felügyeleti rendszer értékelése

A felügyeleti rendszer értékelésével összefüggésben elsőként azt szeretném kiemelni, hogy bár, amint említettem a rendszer bevezetésének elvi támogatottsága szakmai szinten megvolt, és a törvényességi ellenőrzést végzők már hosszabb ideje szorgalmazták a felügyelet felé történő elmozdulást, a konkrét szabályozással összefüggésben mégis több kritika felmerült. Voltak, akik az

<sup>473</sup> Kfv.VI. 37.936/2021/7.

<sup>474</sup> Ha megnyitjuk a <https://kormany.hu/miniszterelnokseg/orszagos-statisztikai-adatfelveteli-program> honlapon található táblázatot, láthatjuk például, hogy a rendeletekre vonatkozóan csak egy oszlop van, nincs lehetőség külön feltüntetni a polgármester által, veszélyhelyzet során hozott rendeleteket.

egy új eszközök alkalmazásával kapcsolatban fogalmaztak meg aggályokat, mások a rendszer egészével szemben.

Az aktuspótlást például nem mindenki tartja korszerű felügyeleti eszköznek.<sup>475</sup> Az új felügyeleti eszközök közül ezt az intézményt vizsgálja a legtöbb publikáció, hiszen hatáskörelvonást jelent még akkor is, ha az alkotmányos megalapozottságú. A szócikkekét áttekintve azt is megállapíthatjuk, hogy megítélése szakmai szempontból igencsak változatos. Siket Judit szerint a rendeletpótlás meghatározó befolyást biztosít a kormányhivataloknak a helyi társadalmi viszonyok alakítására,<sup>476</sup> intézménye Európában egyedülállónak minősíthető, de megfelelő bírósági kontroll áll az érvényesülés szolgálatában.<sup>477</sup> Varga Ádám úgy foglal állást, hogy az aktuspótlás felborítja a jogforrási rendszerről kialakult paradigmákat, kérdéseket vet fel a hatalmi ágak megosztásának érvényesülésével kapcsolatban, továbbá sérti az önkormányzati autonómiát is. A szerző megjegyzi továbbá, hogy „a rendeletpótlásig vezető eljárás lassú, körülményes és nem minden esetben vezet a várt eredményhez.”<sup>478</sup> Varga Ádám érvekkel jól megtámogatott álláspontjával könnyen azonosulhatunk, azonban ő többször utal arra is, hogy a törvényességi felügyeleti bírság vagy a képviselő-testület feloszlata önmagában elegendő lehetne, illetve kiválthatná az aktuspótlást. Ezzel kapcsolatos véleményem ugyanakkor az, hogy a képviselő-testület feloszlata messze a legnagyobb volumenű beavatkozás az önkormányzati autonómiába, ennek elkerülése mindenképpen indokolt. Támogatóan foglal állást az eszköz szükségessége és megfelelősége mellett Nagy Mariann,<sup>479</sup> Tilk Péter szerint pedig még egyszerűbb és gördülékenyebb lett volna egyfajta automatizmus alkalmazásával összevonni az eljárás két lépcsőjét (például, ha a kormányhivatal vezetőjének rendeletpótlási hatásköre a törvény erejénél fogva megnyílna, amennyiben az önkormányzat számára a pótlásra megjelölt határidő eredménytelenül telik le), tehát az ő olvasatában még hatékonyabb is lehetne az eljárás.<sup>480</sup> A rendelet pótlására irányuló eljárás egyszerűsítésére és az időbeli rövidítésre vonatkozó javaslattal más szerzőknél is találkozunk<sup>481</sup>, de ezek megvalósítása nemcsak az Möt., hanem az Alaptörvény módosítását is igényelné, ráadásul megbillentené azt az egyensúlyt (a hatékonyság javára,

<sup>475</sup> IVANCSICS–FÁBIÁN i. m. 101.

<sup>476</sup> SIKET (2016) i. m. 55.

<sup>477</sup> SIKET (2017) i. m. 249.

<sup>478</sup> VARGA Á. (2019) i. m. 176.; VARGA Á. (2018a) i. m. 29–39.

<sup>479</sup> NAGY (2017) i. m. 22.

<sup>480</sup> TILK (2013) i. m. 23.; TILK (2014) i. m. 38.

<sup>481</sup> Ld. BALOGH (2018c) i. m. 70.



de az autonómia rovására), amit álláspontom szerint a jogalkotó megcélzott a kétlépcsős pótlás intézményével. Ezt erősíti a Kúria gyakorlata is, mely hangsúlyozza, hogy a rendeletpótlás az önkormányzati autonómiába való külső beavatkozás, ezért a jogkörnek megfelelő garanciákon kell nyugodnia.<sup>482</sup>

A feladatellátáshoz kapcsolódó pótlási lehetőséget az Möt. 2020 januárjától biztosítja. Ennek gyakorlata így nem ismert még, de bizonyára több kérdés felmerül majd a kivitelezés kapcsán. A jogalkotó megfontolhatta volna azt a szakmai javaslatot, amely szerint eredménytelen felhívást és bírságolást követően, de még a bírósághoz fordulás előtt, a kormányhivatal megkereshetne másik azonos feltételeket biztosítani tudó önkormányzatot. Így még az önkormányzati rendszerben meg lehetne oldani a feladatellátást. Fazekasné Pál Emese szerint akár a kötelező társulás elve is megoldást jelenthetne e téren: „[...] 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>483</sup> Ezzel a megoldással kapcsolatban csak azért merül fel bennem kétely, mert gyakorlati megvalósítása többletterhet róhat egy olyan településre, amely egyébként jogszerűen működik és a mulasztásban nem volt érintett.

A rendszer másik új intézményének, a törvényességi felügyeleti bírságnak a bevezetését már a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvényjavaslat parlamenti vitáján támadták. A Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége módosító javaslataiban indítványozta a törvényességi felügyeleti bírság törlését, mert álláspontja szerint a kormányhivatal egyéb eszközrendszerre is elég a hatásos felügyeleti munkához, a felügyeleti bírsággal való fenyegetés pedig indokolatlan.<sup>484</sup> Az indokolással szemben Fazekasné Pál Emese érveit kell felhozni, a szerző szerint „a felügyeleti bírsággal sújtandó magatartások közös jellemzője, hogy mindet megelőzi más felügyeleti eszköz (törvényességi felhívás mindig, de szükség szerint bírósági döntés is) alkalmazása, az mégis eredménytelennek bizonyul, hiszen a kötelezett nem teljesít”<sup>485</sup>

A rendszer egészét nézve Balázs István álláspontja szerint a törvényességi felügyelettel megváltozott a helyi önkormányzatok és a központi hatalom közötti viszony is,<sup>486</sup> Pálné Kovács Ilona az önkormányzatokkal szembeni

<sup>482</sup> KÖM.5.009/2013/3.

<sup>483</sup> FAZEKASNÉ PÁL i. m. 220.; ld. még ZONGOR i. m.

<sup>484</sup> TÖÖSZ módosító javaslatok a helyi önkormányzatokról szóló T/486. számú törvényjavaslattal kapcsolatban 14. sz. módosító javaslat

<sup>485</sup> FAZEKASNÉ PÁL i. m. 222.

<sup>486</sup> BALÁZS (2012a) i. m. 12.

bizalmatlanság kifejeződéseként tekint a törvényességi felügyelet alaptörvényi szabályozására<sup>487</sup> és Varga Ádám is arra következtetésre jut, hogy a szabályozás alapján nem zárható ki a törvényességi felügyelet szabta határok kitágítása.<sup>488</sup>

Szente Zoltán és Gajdusчек György<sup>489</sup> felhívta a figyelmet az átpolitizálódás veszélyére azzal összefüggésben, hogy a kormányhivatalt vezető kormány megbízott politikai kinevezett. Csink Lóránt szerint ez igazgatási, hatékonysági, vagy munkajogi szempontból valóban kritika tárgya lehet, de alkotmányossági szempontból nem. Álláspontja szerint „[...] a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete a Kormány felelőssége; a Kormány tartozik politikai felelősséggel azért, ha a kormányhivatal a felügyeletet nem kellő körültekintéssel látta el. A Kormány felelőssége pedig alkotmányosan megalapozza, hogy a kormányhivatal vezetőjének személyéről döntsön.”<sup>490</sup> Ugyanakkor más szerzők mellett Csink Lóránt is úgy gondolja, hogy az önkormányzati rendszer átalakítása a korábbival ellenirányú, a hierarchia irányába mutató elmozdulás. Ezt jelzi más tényezők mellett az önkormányzatok feletti ellenőrzés erősítése is.<sup>491</sup>

Fazekasné Pál Emese megítélése is az, hogy a jogalkotó által meghatározott törvényességi felügyeleti eszközök néhány esetben megközelítik az államigazgatási hierarchiában érvényesülő irányítás tartalmát.<sup>492</sup> Kérdésként fogalmazza meg, hogy a lehetőség, hogy a képviselő-testület összehívása esetén 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.”<sup>493</sup>

Összességében a meglátása az, hogy nem az egyes eszközök önmagukban alkalmasak az önkormányzatok autonómiájába való beavatkozásra, hanem szabályozásuk egyes elemei mutatnak az irányítás felé. Nyilvánvalónak tartja, hogy az autonómia nem eredményezheti az önkormányzatok teljes függetlenségét,

<sup>487</sup> PÁLNÉ KOVÁCS (2016) i. m. 589.

<sup>488</sup> VARGA Á. (2019) i. m. 159.

<sup>489</sup> SZENTE (2012) i. m. 14.; GAJDUSCHEK (2012) i. m. 69.

<sup>490</sup> CSINK i. m. 167–168.

<sup>491</sup> Uo. 169.

<sup>492</sup> FAZEKASNÉ PÁL i. m. 234–245.

<sup>493</sup> Uo. 19.

ugyanakkor „[...] tisztázandók az állami beavatkozás határai, illetve az ehhez szükséges jogi eszközök, közelebről az, mennyiben és miként korlátozható az önkormányzati működés.”<sup>494</sup>

Siket Judit fentiekkel szemben úgy foglal állást, hogy bár a felügyelet eszköztársere kiszélesedett, azonban továbbra sem tartalmaz erőteljes beavatkozási lehetőségeket a jogszabálysértő intézkedések hatályosulásának megakadályozására.<sup>495</sup> Tilk Péter szerint „[...] a törvényességi ellenőrzés felügyeletté erősödésével, a kibővített eszközökkel az államnak hatékony eszközei állnak rendelkezésre az önkormányzatok törvényes és alkotmányos működésének biztosítására.”<sup>496</sup>

Gyurita E. Rita álláspontja szerint a kormányhivatali és a bírói gyakorlat tanulmányozása alapján a törvényességi felügyelet, illetve a felügyeleti eszközök alkalmazása garantálja a közérdek, a tárgyi jogrend védelmét. Az eszközök alkalmasak továbbá a törvényességi felügyelet céljának eléréséhez, a törvényes önkormányzati működés, illetve feladatellátás biztosításához. A közigazgatási szervezetrendszeren belül és kívül érvényesülő törvényességi kontroll, ezáltal a beavatkozás, befolyás erősödött például az aktuspótlás miatt, de biztosított az egyensúly az önkormányzati autonómia és a tárgyi jog védelme között. A szerző véleménye az, hogy a törvényességi felügyelet jelenlegi eszköztársere többfajta és ezáltal differenciáltabb beavatkozási lehetőséggel rendelkezik a korábbi törvényességi ellenőrzéshez képest.<sup>497</sup>

Fontos kiemelni, hogy a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája nem határozza meg a helyi önkormányzatok felett érvényesülő állami kontroll konkrét típusát, elvárásai között az szerepel, hogy megfelelő jogszabályi alapot kell teremteni a felügyelethez, és ennek megfelelően kizárja az ad hoc felügyeleti eljárásokat. Az eljárásoknak normál esetben kizárólag a helyhatóság intézkedéseinek jogszerűségére, nem pedig a célszerűségére kell vonatkoznia. Rendelkezései szerint az államigazgatási felügyeletet olyan módon kell gyakorolni, hogy a felügyeletet gyakorló szerv beavatkozása arányban legyen a védeni szándékozott érdekek fontosságával.

Végezetül utalnom kell arra is, hogy az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa 2021-es Jelentésében a törvényességi felügyeleti rendszerrel szemben nem élt kritikai észrevétellel, a pénzügyi felügyelet

<sup>494</sup> FAZEKASNÉ PÁL i. m. 19.

<sup>495</sup> SIKET (2017) i. m. 249.

<sup>496</sup> TILK (2013) i. m. 34.

<sup>497</sup> GYURITA i. m. 276–277.

arányosságát vitatta csak. Nemzetközi viszonylatban pedig a törvényességi felügyeleti bíróság megállapításának lehetősége valóban egyedinek tűnik, ugyanakkor egyes országokban maguk a felügyeleti szervek jogosultak olyan intézkedések megtételére (döntés visszavonása, megsemmisítése), amelyek alkalmazásáról hazánkban a bíróság dönthet.

Álláspontom szerint a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet széleskörűen szabályozott. Nemcsak az Alaptörvény, vagy az Möt, hanem más jogszabályok is tartalmaznak arra vonatkozó vagy azzal összefüggő rendelkezéseket, így például az Abtv., a Kp., az Ász tv. Az 119/2012. Korm. rendelet pedig számos olyan eljárási kérdést tisztáz (eljárási határidők, formai követelmények), melyek garanciális jelentőségűek és az ellenőrzési modell kapcsán is felmerültek már.

Fentiekén túl nemcsak a szabályozás sokrétű, hanem az eljárásokban közreműködő szervek száma is magas: a kormányhivatalon kívül más államigazgatási szervek valamint közigazgatási szervezetrendszeren kívüli szervek is részt vesznek ebben. *A sokszereplős eljárások nyilvánvalóan a hatékonyság ellen hatnak, ugyanakkor óvják az önkormányzati autonómiát.* Nem kérdés, hogy az 1990-ben létrejött önkormányzati rendszer az önkormányzati autonómia messzemenő tiszteletben tartását és védelmét tette elsődleges értékévé, amihez igazodott az Ötv. ellenőrzési rendszere is. A felügyeleti elemekkel megerősített kontrollrendszer pedig kétség kívül elmozdulás az autonómia kárára.

A jogalkotó felelőssége a törvényességi felügyeletre vonatkozó szabályok megalkotásakor rendkívül nagy és nemcsak az eszközök meghatározása kapcsán merül fel, hanem az eszközök megvalósulásához nélkülözhetetlen részletszabályok kidolgozottságánál is. Mindig figyelemmel kell lennie ugyanis a kényes egyensúlyra, ami a helyi önkormányzatok feletti törvényességi kontroll esetében felmerül: úgy biztosítani a jogállami elvárásoknak megfelelő törvényes működést, hogy az autonómia csak a szükséges mértékig essen korlátozás alá. Éppen ezért *az eljárásokkal szemben támasztott hatékonysági, célszerűségi elvárásoknak nem minden esetben lehet és kell megfelelni, a közigazgatási racionalitás logikája néha háttérbe szorul.* Meglátásom szerint van olyan eset, amikor az autonómia sérelme nélkül lehetne egyszerűbbé és gyorsabbá tenni az eljárást, például ha az Alkotmánybíróság előtti normakontroll eljárást a kormányhivatal közvetlenül kezdeményezhetné. Van azonban olyan – korábban már ismertetett – szakmai javaslat is, például az aktuspótlási eljárások egyszerűsítésére vonatkozóan (a pótlásra nyitva álló határidő eredménytelen elteltét követően külön eljárás nélkül pótolhassa az aktust a kormányhivatal), ami mindenképp az autonómia csökkenéséhez vezetne.

Az arányosságot jól szemlélteti véleményem szerint, hogy a törvényességi felhívás tartalmazza a jogszabálysértés és a megsértett jogszabályhely megjelenését, az indokolást, továbbá a jogszabálysértés megszüntetésére biztosított határidőt, viszont a jogszabálysértés megszüntetésének módját a helyi önkormányzat szabadon választja meg. Hasonlóan jó példa a szabályozásban a törvénytörés felszámolására biztosított határidőkre vonatkozó rendelkezés. A határidőnek csak a minimumát és maximumát határozza meg a jogszabály, azon belül a kormányhivatal szabadon mérlegelheti a jogsértés fajtájára is figyelemmel, sőt az érintett kérelmére a határidő meghosszabbítására is van lehetőség.

Nem feledkezhetünk el arról sem, hogy egy jól működő rendszert is lehet továbbfejleszteni, mint ahogy az egyes eszközök bemutatásakor láttuk. És még egy ilyen sokszereplős, sokrétűen szabályozott eljárás során is felmerülhet a klasszikus kérdés: ki őrzi az őrzőket. Foktó képviselő-testületének feloszlata esetében az Országgyűlés nem döntött a feloszlatastról, még csak napirendjére sem tűzte. Ez nem volt sem hatékony, sem célszerű, és legfőképpen nem volt törvényes. Ebből a szempontból mindenképp indokolt a feloszlatastról vonatkozó hatáskör felülvizsgálata. De szinte valamennyi eszközt illetően merülnek fel nagyobb vagy kisebb módosítási, pontosítási javaslatok. Ezeket túlmenően pedig a járványhelyzet során szerzett tapasztalatok is indokoltá tehetik a törvényességi felügyeleti rendszer fejlesztését. Az eddigi tapasztalatok azt mutatták – miként erre már korábban kitértem –, hogy a különleges jogrend során a törvényességi felügyeleti feladatok ellátása nem sérült vagy lehetetlenült el. Ugyanakkor az nem vitatható, hogy a polgármesterek olyan döntéshozói pozícióba kerültek, amellyel vissza is élhettek. Ennek elkerülésére a szakirodalomban felmerült olyan megoldási javaslat, amely szerint „[...] a videokonferencia technika fejlődése és hozzáférhetőségének kitágítása révén esetlegesen a jogalkotó megfontolja a veszélyhelyzeti on-line ülésbevezetésének lehetőségét – a polgármester egyszemélyi jogkörgyakorlása helyett.”<sup>498</sup> Ez a felvetés álláspontom szerint is támogatható, hiszen az önkormányzatiság lényegi eleme a testületi döntéshozatal, ugyanakkor jóhiszeműen azzal számol, hogy a testületi ülés megtartásának csak az az akadálya, hogy a járvány terjedésének megakadályozása érdekében fizikailag nem lehetnek jelen egy helyen a képviselők (tehát a testületi tagok egyébként képesek ellátni feladataikat, nincs olyan tömeges megbetegedés, ami miatt például maga a határozatképesség is veszélyben van stb.). Az elmúlt időszak egyik tanulsága azonban az, hogy nehéz előre felmérni a bekövetkező változásokat, és nem vitatható, hogy a dön-

<sup>498</sup> BALÁZS–HOFFMAN i. m. 13.

téshozatal leggyorsabb, leghatékonyabb formája az egyszemélyi döntés. Éppen ezért megfontolandó lenne különleges jogrend idejére inkább a törvényességi felügyeleti jogkör eltérő szabályozása. Álláspontom szerint, ha a polgármester megnövekedett szerepének keresünk megfelelő ellensúlyt és kontrollt, amelyekkel szemben szintén elvárás a gyorsaság és a hatékonyság, akkor dogmatikailag is megalapozottan lehetne a kormány megbízottnak olyan jogkörök gyakorlását biztosítani, amelyek egyébként a bíróságot illelnék meg (például határozat végrehajtásának felfüggesztése) vagy a bíróság eljárására irányadó határidők rövidítése is indokolt lehet.

Kiemelést érdemel az is, hogy a helyi önkormányzatok működésének szakszerűsége és jogszerűsége a jogalkalmazók (helyes) jogszabály értelmezésén is eldől(het).<sup>499</sup> Így az egyértelműbb jogszabályi környezet egységesebb gyakorlatot és a jogbiztonság megvalósulását szolgálná. Ahogy Gerencsér Balázs felhívja a figyelmet rá: az absztrakció helyes mértékének meghatározása a jogszabály alkalmazhatóságának a kulcsa. „Ha ugyanis az elvonatkoztatás alacsonyabb a szükséges mértéknél, a jogszabály bőbeszédű, kazuisztikus lesz. Ha magasabb az absztrakció, akkor sok kivételt kell tenni, azok alatt alkivételeket, ami a közérthetőség rovására megy. A kellő mértékű absztrakció „megfelelő mozgásteret biztosít a jogalkalmazó számára”, azaz figyelembe veszi az alkalmazói kört.”<sup>500</sup>

A fentiekben bemutatott intézkedési lehetőségekből látható, hogy a törvényességi szempontú vizsgálat eszközei jelentősen bővültek, azonban – mint minden jogintézmény esetében – nemcsak magukon az eszközökön, hanem azok alkalmazásán, gyakorlati megvalósulásán is múlik a rendszer változásának mélysége és mikéntje. A munka nagyságát jól illusztrálja, hogy a törvényességi felügyeleti feladatok ellátása a települések (társulások) számától függően évente több ezer jegyzőkönyv, több tízezer döntést áttekintését igényli. A kormányhivatalok, illetve mindenkor jogelődjeik törvényességi ellenőrzési feladataik ellátása során az önkormányzatokkal kialakult együttműködésre támaszkodhattak és egy olyan ellenőrzési rendszert alakítottak ki, amelynek keretében leggyakrabban a szóbeli észrevétel lehetőségével éltek.<sup>501</sup> A „keményebbnek” tűnő írásos észrevételt inkább nagyobb súlyú jogsértés esetén vagy akkor alkal-

<sup>499</sup> DANKA–KRÄHLING i. m. 68.

<sup>500</sup> GERENCSÉR (2014) i. m. 48.

<sup>501</sup> Az észrevételek nyomon követése érdekében a 2008. évre vonatkozóan ugyanakkor az Önkormányzati Minisztérium az írásbeli észrevételek arányának növelésére hívta fel a hivatalokat. Id.: Tájékoztató a regionális közigazgatási hivatalok tevékenységéről. Önkormányzati Minisztérium, 2009. március 6.

mázták, ha a szóban tett észrevétel nem vezetett eredményre.<sup>502</sup> Az évek során így kialakult segítő jellegű ellenőrzési rendszer hagyományait ugyanakkor nem számolja fel az új szabályozás sem, a javaslatétel, szakmai segítségnyújtás teret hagy a puha, partnerségre építő eszközöknek. Ha azt vizsgáljuk, hogy milyen módszerrel gyakorolják a kormányhivatalok a felügyeleti eljárást, azt látjuk, hogy a gyakorlatban a konzultatív, segítő jellegű felügyeletet preferálják, ahol tere jut a megelőzésnek is. Mindezt természetesen olyan tényezők is befolyásolhatják, hogy mekkora a jegyzők közötti fluktuáció. Stabil jegyzői karral évek során kialakult partneri együttműködésnél nehezen képzelhető el jobb foratókönyv.<sup>503</sup>

A szabályozás felülvizsgálata esetén pedig egyáltalán nincs kizárva, hogy az eszközök enyhítésének irányába mozduljon el a jogalkotó, jó példa erre az a változás, amikor Franciaországban a prefektúra munkájának megkönnyítése céljából bizonyos aktustípusokat többé nem kellett megküldeni a prefektusnak, hanem azok a kihirdetésükkel hatályba léptek.<sup>504</sup> Ráadásul a helyi önkormányzatok esetében széleskörű statisztikai adatok állnak rendelkezésünkre. A 388/2017. (XII. 13.) Korm. rendelet 1622. nyilvántartási számú adatgyűjtése az „Önkormányzati törvényességi felügyeleti statisztika”, mely éves gyakoriságú adatszolgáltatást követel meg a kormányhivataloktól és további adatok nyerhetők a kormányhivatali éves beszámolókból, bírósági adatgyűjtésekből. Ezek áttanulmányozása megalapozott jogszabály módosítására irányuló előterjesztés alapjául szolgálhatnak. *A statisztikai adatokból kiderül például, hogy az autonómia szempontjából leginkább kritizált eszközök (rendeletpótlás, törvényességi felügyeleti bírság) alkalmazása elenyésző. 2022-ben 1.352.439 döntésre 2166 törvényességi felhívás jutott,<sup>505</sup> és ezekből csak 33 volt olyan, amelyet az érintett önkormányzat nem fogadott el. Törvényességi felügyeleti bírságot kiszabó döntés 2022. év folyamán 64 volt. Kormányhivatal által megalkotott önkormányzati rendelet nem volt.<sup>506</sup>*

<sup>502</sup> ÉLŐ i. m. 471–476.

<sup>503</sup> LÁSZLÓ-VARGA i. m. 7–8.

<sup>504</sup> COURRIER i. m. 27.

<sup>505</sup> A törvényességi felhívások számától meg kell különböztetni az észlelt jogszabálysértések számát, mivel egy felhívásban több jogszabálysértéssel kapcsolatban is észrevétellel élhet a kormányhivatal. Ezek száma összesen 12930 volt.

<sup>506</sup> <https://kormany.hu/ministerelnokseg/orszagos-statisztikai-adatfelveteli-program>  
A statisztikai adatok vizsgálatánál figyelemmel kell lenni az eljárások komplexitására. Előfordulhat, hogy a jogszabálysértő döntés, illetve az arra tett felhívás az egyik éves adatszolgáltatásban szerepel, míg a bírósági eljárás megindításának ténye, annak eredménye a

Ha nem is a francia példával szemléltetett mélységű váltásra, de van korrekciós példa a hazai szabályozásban is. Az Mötv. korábbi szabályai alapján a polgármesteri tisztség megszüntetése esetén munkaügyi per indult, Gyurita E. Rita vitatta is a szabályozás helyességét és úgy foglalt állást, hogy indokolatlan, hogy a polgármester közszolgálati jogviszonyának megszüntetésére irányuló vitát munkaügyi perben bírálja el a bíróság, már a Kp. hatályba lépésével a szabályozás módosítása vált volna szükségessé, nevezetesen a polgármesteri jogviszony megszüntetésére irányuló pert a közigazgatási per szabályai szerint kellene elbírálni.<sup>507</sup> Ezt az ellentmondást 2020. január 1-jével pedig fel is oldotta az Országgyűlés.

Végezetül szeretném kihangsúlyozni, hogy a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete csak egy szelete, jóllehet igen jelentős szelete a helyi önkormányzatok és a központi állami szervek kapcsolatának. Így indikátora lehet az önkormányzati autonómiára vonatkozó egyes következtetések levonásának, de az önkormányzati autonómia egészére nézve érvényes megállapítások csak erre figyelemmel nem tehetők.

---

sonon következő adatszolgáltatás(ok)ban kap helyet. Jelezném azt is, hogy nem minden féléves adatszolgáltatást tettek közé.

<sup>507</sup> GYURITA i. m. 282.





## 4. FEJEZET

# A KÖZTESTÜLETEK MŰKÖDÉSE FELETTI TÖRVÉNYESSÉGI SZEMPONTÚ VIZSGÁLATOK

### 1. Köztestületek az elméletben és a tételes jogban

Az nem vitatott, hogy a helyi önkormányzatok a közigazgatás szervezetrendszerén belül, az önkormányzati igazgatás alrendszeréhez tartoznak, *a köztestületek rendszertani elhelyezése azonban nem ilyen egyértelmű.* Sok szerző nem sorolja a közigazgatási szervek közé azokat, de legalább is atipikus közigazgatási szervnek tekintik őket.

A köztestületi önkormányzatok a helyi önkormányzatokhoz hasonlóan nagy történelmi múlttal rendelkeznek, előzményeik Európában a XII.-XIII. századtól kezdve léteznek. Ezek között tartják számon a céheket, egyetemeket, vízi társulásokat. A testületi önkormányzatokként működő érdekképviseltek, kamarák hazánkban is korán megjelentek, és törvény vagy más jogszabály alapján elláttak bizonyos állami funkciókat. Fazekas Marianna megállapítása szerint „a magyar közigazgatás történetében a modern területi önkormányzatok létrehozása és a nem területi alapon szervezett, állami feladatokat is ellátó szakmai testületek újjászervezése időben egybeesett, mindkettő a kiegyezést követő évtizedekben valósult meg.”<sup>508</sup> Közvetlenül a kiegyezés után hívták életre a kereskedelmi és iparkamarákat,<sup>509</sup> ezt követték az ügyvédi<sup>510</sup> és a közjegyzői kamarák.<sup>511</sup> Mind az ügyvédi, mind a közjegyzői kamara felett miniszteri főfelügyelet érvényesült, tehát a kontroll kérdése is szabályozott volt. Az előzmények közé soroljuk a feudális céhek helyébe lépő, az iparszabadság alapján szervezett ipartestületeket,<sup>512</sup>

<sup>508</sup> FAZEKAS (1993 a) i. m. 141.

<sup>509</sup> A kereskedelmi és iparkamarákról szóló 1868. évi VI. tc.

<sup>510</sup> 1874. évi XXXIV. tc. az ügyvédi rendtartás tárgyában.

<sup>511</sup> A királyi közjegyzőkről szóló 1874. évi XXXV. tc.

<sup>512</sup> 1884. évi XVII. tc. az ipartörvényről.

továbbá az 1920-ban szabályozott mezőgazdasági kamarákat is.<sup>513</sup> Az érdekképviselők állami szervezetbe való beépülése fokozódott, amikor a felsőházi törvény tagsági helyet biztosított az újonnan szervezett felsőházban a mezőgazdaság, a kereskedelem, az ipar, az ügyvédi, közjegyzői és mérnöki kamarák választott képviselőinek a törvényben meghatározott keretben. A közigazgatás reformjáról szóló 1929. évi XXX. tc. a törvényhatósági bizottságokban ugyancsak helyet tartott fenn az érdekképviselőknek.<sup>514</sup> Magyary Zoltán szerint a köztestületek számának és szerepének XX. századi növekedése mögött az állam által újonnan vállalt feladatok megsokasodása állt. Az új feladatok megoldására ugyanis a bürokratikus és a területi önkormányzati szervezeti formák mellett a köztestület szükséges és alkalmas volt.<sup>515</sup> Ugyanakkor a történelmi fordulatok a gazdasági és szakmai önkormányzatokat sem kímélték. Ahogy Strausz Péter fogalmaz „a második világháborút követő néhány esztendőben felszámolták, vagy pedig felülről irányított, semmilyen valós érdekképviselői tevékenységet nem végző szervezetekké alakították át” azokat.<sup>516</sup>

A viszontagságokat követően a köztestületi önkormányzatok napjainkban újra valamennyi európai országban széles körben működnek, különösen a német jogterületen. Európában legismertebb és legnagyobb számban működő típusa a kamara, szintén minden országban megtalálható, bár Angliában nincs közjogi státusza, de ott is ellát közigazgatási karakterű feladatokat. Néhány országban (például: Németország és Hollandia) maga az alkotmány is méltányolja a köztestületek kiemelkedő szerepét. A köztestületek közérdekű, közcélú feladatokat látnak el, alapításuk, megszüntetésük általában törvényi szabályozási hatáskör. Jóllehet a köztestületi önkormányzatok többsége kényszertársulás – a tagságot törvény teszi kötelezővé – Berényi Sándor szerint ez nem antidemokratikus vonás, épp ellenkezőleg, a közérdeket erősíti azzal, hogy valamennyi érdekelt részvételének lehetőségét biztosítja az adott közfeladat igazgatásában.<sup>517</sup>

Magyarországon az 1990-es évek elején merült fel (ismét) annak az igénye egyes szakmák képviselőinek körében, hogy érdekeik képviselőit és a szakmai ellenőrzést a két világháború között működött köztestületi kamarák (vagy ahhoz hasonló szervezetek) lássák el. Fordulatot jelentett továbbá az is, hogy a rendszerváltozással bekövetkezett társadalmi változások nyilvánvalóvá tették:

<sup>513</sup> A mezőgazdasági érdekképviselőiről szóló 1920. évi XVIII. tc.

<sup>514</sup> BARNA–HORVÁTH–MÁTHÉ–TÓTH i. m. 250–251.

<sup>515</sup> MAGYARY i. m. 220.

<sup>516</sup> STRAUSZ i. m. 185.

<sup>517</sup> BERÉNYI i. m. 396–403.

a közjó nem monopolizálható. A közfeladatok jelentős része nem, vagy nem kellő hatékonysággal látható el állami vagy helyi önkormányzati szervek útján, tehát nem tartható az államnak a közfeladatok ellátásában betöltött kizárólagos szerepe. Ilyen előzmények után mintegy negyven éves szünetet követően a Polgári Törvénykönyv egyes rendelkezéseinek módosításáról szóló 1993. évi XCII. törvény vezette vissza a köztisztviselőket a magyar jogrendszerbe.<sup>518</sup>

A tételes jog vizsgálata előtt azonban arra mindenképpen ki kell térni, hogy a köztisztviselők fogalmi megragadása nem egyszerű feladat. A köztisztviselők megjelenésétől eltelt idő óta bekövetkezett gazdasági, társadalmi változások nyilvánvalóan a közigazgatás működésének egészére hatottak, de a helyi önkormányzatok esetében mégis egyszerűbb a gyökerek feltárása, valamint a múltbéli és a mai megjelenésük közötti párhuzamok felmutatása. Magyar Zoltán a köztisztviselőket például egyértelműen a közigazgatás szervezetéhez sorolta. Fontos ennek a rendszertani elhelyezésnek a kontextusát is bemutatni. A szerző *Magyar közigazgatás* c. munkájában a közigazgatási szervezet részének tekintett minden olyan szervet, amely a közigazgatási feladatok megvalósításában részt vesz. A közigazgatási szervezeti egységeknek 3 típusát különböztette meg jogi szempontból, ezek közül a jóléti egységek között tüntette fel a köztisztviselőket és a köztisztviselőket. A köztisztviselők altípusaiként a bevett és elismert egyházakat, a szellemi élet köztisztviselőit, a vitési rendet, a gazdasági élet fakultatív köztisztviselőit, az érdekképviseleteket, továbbá a társadalomjóléti köztisztviselőket nevezte meg.<sup>519</sup> Magyar szerint a köztisztviselőkben megvan a képesség arra, hogy szervezkedjenek és kollektív érdekeik kielégítésén maguk munkálkodjanak. A szervezkedés eredményeként pedig akkor jön létre köztisztviselő, ha az állam a szervezkedés célját olyan közcélként ismeri el, amelyet a szervezkedés hiányában maga az állam, vagy város (község) valósítana meg. Ezáltal válik a köztisztviselő közigazgatási jogi jellegűvé és ezzel együtt a közigazgatás szervezetének részévé.<sup>520</sup>

Fazekas Marianna szerint a köztisztviselők megítélése jogrendszerenként, sőt a köz- és magánjogot művelők körében is különböző lehet. Vannak olyan országok (például: Németország), ahol a közjogi önkormányzatok egyik fajtájaként definiálják és az ún. közvetett közigazgatás részének tekintik, de álláspontja szerint Magyarországon sem a tételes jog, sem az elmélet nem tekinti közigazgatási szervnek, hanem olyan köz- és magánjog határára lévő szervtípusként

<sup>518</sup> FICSOR i. m. 130.; FAZEKAS (2014) i. m. 137.

<sup>519</sup> MAGYARY i. m. 198–199.

<sup>520</sup> Uo. 216., 219.

tartja számon, amelyre a törvényalkotó közigazgatási feladatokat ruház, és ezek megvalósításához közhatalmat is biztosít számukra.<sup>521</sup> Egy korábbi publikációjában a szerző kifejti azt is, hogy a köztestület alapvető sajátossága, szervezetét, jogállását meghatározó döntő tulajdonsága a kettős, egyszerre civil és állami minősége. A köztestület tagsági viszonyra épülő személyegybesülés, ez különbözteti meg az ugyancsak autonómiával felruházható közalapítványoktól és közjogi személyiségű közintézetektől. Rendeltetését tekintve az állam és meghatározott tevékenységet folytató csoportok, hivatások, szakmák alanyai közötti sajátos közvetítő intézmény. Közjogi jellege pedig a tagok vagy a tagok által végzett tevékenységgel összefüggő közfeladat ellátásában nyilvánul meg.<sup>522</sup>

Tamás András szerint a köztestület vagy közjogi testület valamely közösség érdekeit szolgáló, jogszerű autoritás, az érdekeltek önkormányzata. A köztestület olyan jogviszonyokban jogalany, amely összefüggésbe hozható állami feladatokkal, állami célkitűzésekkel, de nem tartozik a hierarchiában felépülő állami szervek közé. A közös szerveződés során való együttes fellépés és ennek autonóm szervezése vív ki jogi elismerést és önálló jogalanyiságot az így tömörült közösség számára.<sup>523</sup>

Ficsor Mihály az 1993-as Ptk.-módosítás kapcsán kiemelte, hogy a magyar közigazgatási jogi irodalom a köztestületekre a funkcionális decentralizáció, az önkormányzatiság szervezeteiként tekint, de a módosítás „bizonyos értelemben ennél tovább megy, a közjogi jogi személyeket a társadalmi autonómia megvalósítására szolgáló szervezetekként szabályozza,”<sup>524</sup> mindezt és az államigazgatástól való függetlenségüket pedig a Ptk.-ban való megjelenítésük is kifejezi. E felfogás szerint a köztestület nem része az állami vagy helyi önkormányzati igazgatásnak, de az általuk megvalósított igazgatás tag értelemben véve közigazgatás, annak egy új, harmadik válfaja.<sup>525</sup> Sárközy Tamás szerint a köztestületek valódi, az államszervezeten kívüli közjogi jogi személyek.<sup>526</sup>

Lőrincz Lajos álláspontja szerint a köztestület nem közigazgatási, hanem a *paraadminisztráció* körébe tartozó szerv. A lőrinczi értelemben vett paraadminisztratív szervek a közigazgatás határterületén helyezkednek el, ezek segítik a közigazgatást közfeladatainak teljesítésében, kapcsolatot teremtenek

<sup>521</sup> FAZEKAS (2015c) i. m. 89.

<sup>522</sup> FAZEKAS (2014) i. m. 138., 143.

<sup>523</sup> TAMÁS (2011) i. m. 432.

<sup>524</sup> FICSOR i. m. 131.

<sup>525</sup> Uo.

<sup>526</sup> SÁRKÖZY (2006) i. m. 188.

a közigazgatás és a lakosság között. A paraadminisztráció éppen ezért mind a funkcióit mind a szervezetét érinti a közigazgatásnak. A közttestületek működésében az önkormányzati jelleg érvényesül és főként közhatalmi, igazgatás-szolgáltató feladatot lát el.<sup>527</sup>

Balázs István szintén a *paraállami* formák között tárgyalta a közttestületeket. Megfogalmazása szerint paraállami közigazgatási formákról akkor beszélünk, ha nem a klasszikus értelemben vett közigazgatási szervek végeznek közigazgatási tevékenységet. Ennek szakmai, politikai, hatékonysági, célszerűségi oka egyaránt lehet. A szerző álláspontja szerint a közvetett (indirekt) közigazgatás fogalma magában foglal minden olyan közigazgatási tevékenységet, amit nem – az adott jogrendszerben erre a célra létrehozott – közigazgatási szervek végeznek. A közvetett közigazgatás esetében a nem közigazgatási szerv által ellátott közigazgatási tevékenységet, mely lehet hatósági jogalkalmazó vagy közszolgáltatásokat szervező és biztosító tevékenység egyaránt, a jogalkotó közvetlenül határozza meg. A közttestületek, főleg a kamarai típusú szervek helyzete azért különleges, mert a kamarák közhatalmi, főleg hatósági jogalkalmazó, de kisebb részben szabályozási jogkört is kaptak. Balázs István szerint ez egy kezdetektől fogva vitatott folyamat volt, mivel más országokban a kamarák önkéntesen alakultak ki, nem állami ösztönzésre vagy kényszerre, és az eredményes szakmai érdekképviseleti és szolgáltató tevékenységük alapozta meg azt, hogy az állam közfeladatot bízjon rájuk. Ezzel szemben Magyarországon a civil szféra e fontos elemeit a jogalkotó hozta létre és egyes kivételektől eltekintve kiforratlan állapotukban, monopolhelyzetükre alapozva terhelte azokat hatósági igazgatási feladatokkal.<sup>528</sup>

Mindezek mellett a tankönyvi meghatározások között találunk olyat is, amely szerint a közttestületek közfeladatokat ellátó közjogi jogi személyek, létrehozásuk a funkcionális decentralizáció eredménye, azaz olyan önkormányzatok, melyek nem területi, hanem szakmai alapon szervezettek. Önkormányzati jogállásukból fakadóan önállóságuk jogi garanciákkal rendelkezik.<sup>529</sup>

Az Alkotmánybíróság döntéseiben többször érintett a közttestületek jogállásához kötődő kérdéseket, főként a kényszertagságot fókuszba helyező indítványok kapcsán. Az Alkotmánybíróság 22/1994. (IV. 16.) sz. határozata szerint téves az az álláspont, amely szerint az ügyvédek kötelező kamarai

<sup>527</sup> LŐRINCZ (2007) i. m. 253–254., 265–266. Lőrincz Lajos a paraadminisztráció körébe sorolja a közüzemet, közintézetet és közalapítványt is.

<sup>528</sup> BALÁZS (1999) i. m. 37., 41.

<sup>529</sup> LAPSÁNSZKY–PATYI–TAKÁCS i. m. 279–288.

tagsága sérti az Alkotmányban biztosított egyesülési szabadságot, az ügyvédi kamara ugyanis nem az egyesülési szabadság alapján létrehozott szervezet: nem magánszemélyek alapították, céljait és tevékenysége feladatait sem magánszemélyek határozták meg, hanem törvény létesítette, feladatait és működési rendjét, tevékenységét is törvény szabályozza. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a törvény közjogi közfeladat ellátására, közérdekű tevékenység folytatására alkotmányosan indokolt módon hozhat létre köztestületet, szakmai kamarát és írhatja elő a kötelező köztestületi tagságot.<sup>530</sup> A 952/B/2007. számú határozatában az Alkotmánybíróság megismétli, hogy a köztestületként létrehozott szervezet nem az egyesülési szabadság alapján alapított szervezet, a kötelező szakmai kamarai tagság pedig nem sérti az egyesülési szabadságból folyó önkéntes csatlakozás jogát.

Érdekes adalék a köztestületek elméletéhez a Magyar Tudományos Akadémiáról szóló 1994. évi XL. törvényhez fűzött indokolás. Ez ahhoz kapcsolódóan, hogy a törvény a Magyar Tudományos Akadémiát önkormányzati elven alapuló köztestületnek nyilvánítja, általános jelleggel (is) kitér a szakmai önkormányzatok jellemzőire. Az előterjesztésben foglaltak szerint a szakmai önkormányzat meghatározott közigazgatási feladatok vonatkozásában, pontosan megjelölt minőségű személyek, csoportok, illetve azok testületei számára biztosítja az öngazgatást. Előnyként tekint arra, hogy az igazgatás önkormányzati formája rendkívül rugalmas, így egyrészt tud igazodni az egyes megoldandó feladatok sajátos jellegéhez, másrészt képes arra is, hogy állandóvá és folyamattá tegye a kapcsolatot a közigazgatás és az érdekeltek között. Ennek azért van jelentősége, mert az önkormányzat egyik jellegzetessége, hogy az igazgattak nemcsak tárgyai, hanem alanyai is az igazgatásnak, azaz saját maguk igazgatják saját ügyeiket. Utóbbi tulajdonság a szakmai önkormányzatok belső szervezetét, szervezetük felépítésének alapvető vonásait is meghatározza. Az önkormányzatot alkotó közösséget, illetve választott szerveit, testületeit illeti meg az önkormányzati jog teljessége. Ez pedig kihat az önkormányzat ügyeit intéző igazgatási szervek, személyek jogállására is: az önkormányzat vezetője nem egyszemélyi vezető, hanem meghatározott közösség, testület képviselője.

<sup>530</sup> Az Alkotmánybíróság a gazdasági kamarák szabályozásával kapcsolatos, 38/1997. (VII. 1.) AB határozatban is – a fentiekkel összhangban – akként foglal állást, hogy a „kötelező tagság alkotmányosságát eszerint részben az dönti el, hogy a köztestületnek előírt közfeladat ellátása szükségessé teszi-e azt; másrészt, hogy az ezzel járó terhek arányosak-e.” Az Alkotmánybíróság ugyanitt felhívja a figyelmet arra is, hogy „a kényszertagság alkotmányossága eszerint a szükségességet és arányosságot kielégítő, törvényben meghatározott feladatkörhöz kötött: a tagot védeni kell az ellen, hogy a köztestület a tag szabadságát ezen az igazolható mértéken túl megköthesse.”

Az igazgatási ügyek intézésében is általában a testületi elv az uralkodó: bizottságok, testületek döntenek. Az önkormányzati rendszereken belül a tiszta alá- és fölérendeltség, a közvetlen irányítási viszonyok mellett, illetve azok helyett jóval erőteljesebben érvényesül a mellérendeltség és az összehangolás módszere. Az pedig egyenesen általános ismertetőjegye az önkormányzati szervezeteknek, hogy belső szervezeti felépítésüket maguk az önkormányzattal rendelkező közösségek, illetve az általuk elfogadott alapszabályok határozzák meg. Az indokolás jelzi, hogy a szakmai önkormányzatokat az állam rendszerint olyan feladatok ellátására létesíti, ahol a közigazgatás – a hivatásos szerveivel – kisebb hatékonysággal vállalkozhat a feladat ellátására, éppen az adott feladat sajátos jellege, vagy az annak ellátásához megkövetelt különleges szakképzettség miatt. E feladatokat a (közel) azonos szakképzettségű és (közel) hasonló életviszonyok között élő emberek önkormányzati szervezetben jóval eredményesebben és hatékonyabban tudják ellátni. Ezzel is magyarázható, hogy ahol az állam egyre bonyolultabb feladatok elé kerül a lakosság sokféle igényének kielégítésében, egyre több tárgyban merül fel a szakmai önkormányzat létrehozásának gondolata.

Fentiek előre bocsátását követően a köztestületeket illetően a tételes jogi szabályozással kapcsolatban az alábbiakat lehet megállapítani:

1993-tól 2014. március 15-ig a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.) 65. §-a az egyesülettel egy címszó alatt szabályozta a köztestületeket, *ezzel „egy hagyományos jogági struktúrára átfekvő szabályozás”<sup>531</sup> valósult meg.*

A régi Ptk. úgy rendelkezett, hogy a köztestület önkormányzattal és nyilvánított tagsággal rendelkező szervezet, amelynek létrehozását törvény rendeli el és a tagságához, illetőleg a tagsága által végzett tevékenységhez kapcsolódó közfeladatot lát el. A törvény néhány köztestet, illetve köztestetípust nevesített is, így a Magyar Tudományos Akadémiát, a Magyar Művészeti Akadémiát, és a gazdasági, illetve a szakmai kamarát.

A régi Ptk. alapján a köztestetültre – ha törvény eltérően nem rendelkezett – az egyesületre vonatkozó szabályokat megfelelően alkalmazni kellett. Ezt a rendelkezést a jogalkotó egyrészt az önigazgató jelleggel, másrészt pedig azzal indokolta, hogy mindkét szervezet személyegyesülés, ebből kifolyólag önkormányzattal és nyilvánított tagsággal kell, hogy rendelkezzenek.<sup>532</sup> Ugyanakkor míg a civil szervezetek az önkéntesség elve alapján szerveződ-

<sup>531</sup> KECSKÉS i. m. 202.

<sup>532</sup> A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény indokolása.



nek és bármely jogszabályba nem ütköző célra létrehozhatók, a köztestületek létrehozását törvény rendeli el és közcélok megvalósítását szolgálják. További elhatárolási szempont a két szervezettípus között, hogy a köztestület közhatalmi jogokat is gyakorolhat.<sup>533</sup>

Ficsor Mihály szerint a régi Ptk. szabályozása abból indult ki, hogy számos közfeladat hatékonyabban látható el az érintettek öngazgatása, mint állami vagy helyi önkormányzati szervek útján, ezért van szükség olyan személyegyesülésekre, amelyek közfeladat ellátására jönnek létre. A köztestület nemcsak alanya a feladatok ellátásához szükséges jogosítványoknak, hanem kötelezettje is. Ugyanakkor további jellemzői közül az, hogy személyegyesülésnek minősül, tagsággal rendelkezik, valamint öngazgató mivolta az egyesületekkel rokonítja. Ennek ellenére álláspontja szerint nem tekinthető az egyesületek egy sajátos fajtájának. Az egyesület magánjogi alapon önkéntesen szerveződik, céljait, feladatait szabadon választja meg, a köztestület létrehozását viszont törvény írja elő, ezzel viszonylagos stabilitást is adva a szervezetnek, továbbá esetében fogalmi elem a közfeladat ellátás.<sup>534</sup>

Fazekas Marianna a fenti szabályozási móddal összefüggésben megjegyzi, hogy a köztestületek régi Ptk.-ban való elhelyezése valójában arra szolgált, hogy a magánjogi viszonyokban való részvétel lehetőségét biztosítsa, illetve az egyesületi szabályozásra való utalás lényegében egy kiegészítő szerepet töltött be. Ugyanakkor ez a „rendszerteremtő összemérés” azt is eredményezte, hogy a gyakorlat akkor is az egyesületi szabályozásból próbálta levezetni egy-egy nem szabályozott köztestületi probléma megoldását, ha az a köztestület rendeltetésével vagy funkciójával összeegyeztethetetlen volt.<sup>535</sup>

Az anomáliát a jogalkotó is észlelte és különös tekintettel az új Ptk. jogi személyekre vonatkozó szabályozása mögött meghúzódo koncepcióváltásra, a köztestületek szabályozása nem került bele a magánjogi kódexbe.

Jelenleg az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2006. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Áht.mód.) 8/A. §-a tartalmazza a köztestületekre vonatkozó általános jellegű rendelkezéseket. Találunk olyan álláspontot a szakirodalomban, amely szerint azzal, hogy a szabályozás az Áht.mód.-ban kapott helyet, a jogi személyiség erősebb közjogi (vagy másként: nem magánjogi) jelleget nyer. Ezek a rendelkezések ugyanakkor lényegében azonosak a korábbiakkal, az egyesületek

<sup>533</sup> Uo.

<sup>534</sup> FICSOR (1994) i. m. 131.

<sup>535</sup> FAZEKAS (2008) i. m. 16.

szabályozására, mint mögöttesen alkalmazandó szabályrendszerre vonatkozó utaló szabály is fennmaradt, tehát tartalmi változtatásra a nyilvánvaló problémák ellenére sem került sor.

Ennek oka álláspontom szerint az lehet, hogy a köztestületek – azáltal, hogy egyszerre hordozzák a társadalmi és az állami minőséget – a magánjog és a közjog határterületén helyezkednek el. E kettősség miatt a szabályozás elemeinek vegytiszta szétválasztása valószínűleg megvalósíthatatlan, ezért a jogalkotó elsősorban arra törekedhet a kodifikáció során, hogy mind a magánjogi mind pedig a közjogi vonatkozású kérdésekről megfelelően és a megfelelő helyen rendelkezzen.

A régi Ptk.-ban és az Áht. mód.-ban szereplő rendelkezések általánosságban rendelkeztek, rendelkeznek a magánjogi vonatkozásokról, a kérdés csak az, hogy az ágazati jogszabályokban foglalt „különös” rendelkezések betöltik-e szerepüket és rendezik-e a közjogi kérdéseket. E tekintetben egyetértek Farkas Csamangó Erika megállapításával, amely szerint szinte minden köztestületnél megállapítható, hogy a törvényi szabályozás nagyvonalú, és nem mindig érzékelhető tisztán, hogy milyen területeken, mire is célszerű alkalmazni a köztestületet, mint szervezettípust.<sup>536</sup> Fazekas Marianna felhívja a figyelmet arra is, hogy

„[...] az nem jogi kérdés, hogy mely szakmában, milyen tevékenységeket illetően célszerű élni a köztestület, mint sajátos közjogi közvetítő által adott lehetőségekkel vagy helyette mikor célszerű az adott szakmával, hivatással kapcsolatos szakmai szabályozási és közellenőrzési feladatot állami, helyi önkormányzati szervre telepíteni, egyértelművé téve ezáltal a feladat közigazgatási jellegét.”<sup>537</sup>

Hogy mennyire szerteágazó a „különös” köztestületi joganyag, azt a következőkben köztestület típusonként haladva részleteiben is ismertetem.

*Összefoglalóan megállapíthatjuk a köztestületekkel kapcsolatban, hogy bár az Alaptörvény nem szabályozza azok tevékenységét, szemben például a helyi önkormányzatokkal, a vegyes arculatú, tehát részben társadalmi jellegű, részben közhatalmi szerepet is betöltő, és hatósági jogokat is gyakorló szervezeteknek<sup>538</sup> mégis jelentős és sokféle szerep jut. Patyi Gergely szerint „működésük*

<sup>536</sup> FARKAS CSAMANGÓ i. m. 8.

<sup>537</sup> FAZEKAS (2014) i. m. 140.

<sup>538</sup> PATYI (2020) i. m. 755.

*előnye abban rejlik, hogy a költséges közhatalmi szervek helyett tagjaik valódi szakismeretét közvetlenül, a legkisebb ráfordítással állíthatják jól felfogott érdekeik és feladataik teljesítésének szolgálatába.*<sup>539</sup> Az önkormányzati elven alapuló köztestület lényege tehát abban foglalható össze, hogy az érdekeltek mint az önkormányzat (köztestület) tagjai, illetve részesei, a jogszabályok és belső szabályzatuk keretei között önmagukat igazgatják olyan tárgyokban, amelyekkel egyébként az állami közigazgatásnak kellene foglalkoznia. Ezen keresztül vagy ezzel együtt – állami felhatalmazás alapján – az egész közösség, a társadalom számára is fontos feladatokat oldanak meg. Saját vagyonuk van, kiadásait saját bevételből vagy az általuk gondozott közösségi feladat jelentőségétől függő állami támogatásból, esetleg egészében az állami költségvetésből fedezik. Az önkormányzati jogositványok és ezek legszélesebben értelmezett közjogi biztosítékai sem zárják ki azonban, hogy az állam, illetve az annak képviselőjében eljáró központi szervek (országgyűlés, kormány stb.) – elsősorban a törvényesség érvényesítése érdekében – megfelelő ellenőrzési jogokat kapjanak ezen önkormányzatok felett.<sup>540</sup> A köztestületek közigazgatási szervei minőségének, jogállásának megítélése tehát a hazai elméletben igen sokszínű. Az azonban nem vitatott, hogy jellemzői között megtalálható a közjogi jelleg, az önkormányzatiság és az autonómia is, továbbá közfeladatot is ellát, ezek pedig nagyban meghatározzák, hogy milyen típusú kontroll gyakorolható felette.

## **2. Nemzetközi példák a köztestületek feletti kontroll tekintetében**

A történeti kitekintés során már említettem, hogy a köztestületi önkormányzatok nagy történelmi múlttal rendelkeznek, előzményeik Európában a XII.-XIII. századtól kezdve léteznek. E gyökerek ugyanakkor rendkívül szerteágazóak, hiszen a céheket, egyetemeket, vízi társulásokat is a kezdeti megjelenési formák közé sorolják. Mindezekon túlmenően a köztestületi önkormányzatok napjainkban is működnek nemcsak hazánkban, hanem más országokban is, különösen a német jogterületen magas a számuk. Leggyakoribb típusuk külföldön is a kamara. Ki kell emelnem ugyanakkor, hogy az a megállapítás, hogy a köztestületek témája a szakirodalomban alulreprezentált, nemzetközi viszonylatban is igaz. Kevés forrás lelhető fel, és azok egy része nem is tudományos jellegű

<sup>539</sup> Uo.

<sup>540</sup> A Magyar Tudományos Akadémiáról szóló 1994. évi XL. törvényhez fűzött indokolás.

vagy tudományos jellegű, de a vizsgálat nem jogtudományi szempontú. A fellelhető információk egy részét pedig az adott köztisztviselő jelentette, jelenteti meg például hivatalos lapjában vagy honlapján, ezeket tehát megfelelő forráskritikával kell kezelni.

A nem túl gazdag tudományos vagy nem tudományos jellegű irodalmat áttekintve elsőként a következőket állapíthatjuk meg. Az európai kultúrkörben történeti szempontból két – markánsan eltérő – fő típusát különböztetik meg a szakmai-gazdasági önkormányzatoknak. Az első az angolszász modell, amelybe alapvetően Nagy-Britannia és volt gyarmatai, továbbá az Egyesült Államok kamarai autonómiái tartoznak. Jellemző ismérve a típushoz tartozó szervezeteknek, hogy teljes mértékben alulról építkező önszerveződésnek tekinthetők. Mivel nem a központi hatalom hívta létre ezeket, ezért állami jogosítványaiak sincsenek. Nem törvény által létrehozott jogi személyek, tulajdonképpen egyesületként működnek, a kamarai tagság önkéntes. A fakultatív tagsági rendszer következménye ugyanakkor az lehet, hogy az adott gazdasági-szakmai kör csupán kis részét képviselik, anyagi erejük és társadalmi súlyuk ebből kifolyólag csekély. Ritkán vesznek részt a közigazgatásban és a kormányzatot tanácsadó munkával sem segítik intézményes módon.<sup>541</sup>

A másik csoportot a kontinentális modell alapján szerveződő köztisztviselők alkotják. Ezek a struktúrák francia mintára szerveződtek, az európai kontinensen kialakult kamarai szervezeteket ide soroljuk. Ezeket a köztisztviselőket a legtöbb esetben központi akarat hozta létre, jogkörüket, feladataikat napjainkban törvény szabályozza. Általában kötelező tagsági rendszer alapján szerveződnek, és sokkal kiterjedtebb tevékenységet végeznek, mint az angolszász modell tagjai. A kontinentális típusú köztisztviselők például a közigazgatási feladatok ellátásában is részt vesznek, érdekképviseleti tevékenységük is szélesebb körű. Autonómiával bíró szervezetek ezek is, ugyanakkor az, hogy közigazgatási feladatokat is ellátnak, amelyre tekintettel az államtól pénzügyi forrást kapnak, nyilvánvalóan kihat függetlenségükre is. Az a fajta stabilitás, ami a kötelező tagsággal és a szilárdabb pénzügyi alapokkal jár, lehetővé teszi azt is, hogy országuk gazdasági-társadalmi életében jelentősebb szerepet tudjanak játszani.<sup>542</sup>

Fontos megjegyezni, hogy a jellegadó sajátosságok mentén besorolhatóak az egyes országok a fent ismertetett modellek valamelyikébe, de ezeken túl a szervezetek felépítése, jogosítványai rendkívül változatosak, országonként eltérőek. Mélyebb összevetésüket nagyban segítené, ha országonként összegző szakiro-

<sup>541</sup> STRAUSZ i. m. 28–31.

<sup>542</sup> Uo. 31–35.

dalmi források is rendelkezésünkre állnának, hiszen a tételes jog feltárása nemzetenként külön-külön kutatások tárgya lehetne. Az egyes országok gazdasági kamaráit például még be lehet sorolni három csoportba aszerint, hogy törvényi alapokon szabályozott kötelező kamarai tagság, törvényi alapokon szabályozott önkéntes kamarai tagság vagy jogi szabályozás nélküli önkéntes tagság elve érvényesül megszervezésükkor.<sup>543</sup> A szakmai kamarák esetében viszont országon belül, foglalkozásonként is eltérő lehet a szabályozás e téren.<sup>544</sup>

E helyütt fenti kihívások miatt csak a lényegi elemeket van lehetőség kiemelni a téma külföldi vonatkozásaiból. Mivel hazánkban az önkormányzatról vallott felfogásokban a német közigazgatástani és közigazgatási jogi irodalom hatása erős, illetve az osztrák érdekképviseleti struktúrák felépítésüket és jogkörüket tekintve sok tekintetben mintául szolgáltak a magyar kamarai autonómiák számára, ezek esetében törekszem a részletesebb bemutatásra.

Bernand Raschauer az „egyéb önkormányzatok”<sup>545</sup> (*Sonstige Selbstverwaltung*) címszó alatt tárgyalta az osztrák szövetségi vagy tartományi jogszabályi rendelkezések szerint, személyi alapon létrehozott önkormányzatokat, amelyek olyan közfeladatot látnak el, amely kapcsolódnak tevékenységi körükhöz. Kiemelt típusuk a kamarák, amelyek közjogi önkormányzatok, és szervezésükkor a kötelező tagság elve érvényesül. Az egyéb önkormányzatok közé sorolja még – az öngazgatás elvének érvényesülése alapján – a társadalombiztosítási intézményeket, tűzoltóságokat és a közjogi szövetkezeteket. A kamarák tipikus feladatai a tagok közös érdekeinek képviselete, a kamarai tagsággal kapcsolatos döntések meghozatala, a tagok közötti viták rendezésében való közreműködés, a fegyelmi ügyekben való eljárás. A társadalombiztosítási intézmények tipikus feladata egyrészt a járulékok, másrészt a pénzeszközök és a természetbeni juttatások kezelése. A közjogi szövetkezetek feladata pedig a közös létesítmények finanszírozása, kiépítése és fenntartása. Az egyéb önkormányzatok lényeges jellemzője az autonómia, amelynek része a szabályozási önállóság is. A saját tevékenységi körük ügyeit önállóan, azaz az állami hatóságok utasításaitól mentesen intézik, de ez nem jelenti azt, hogy működésük törvényessége ne lenne kontrollálva valamely állami szerv által. A kontroll

<sup>543</sup> Az első csoportba tartozik: Ausztria, Németország, Franciaország, Olaszország, Hollandia, Luxemburg, Szlovénia, Spanyolország, Görögország. A második típust képviseli: Magyarország, Belgium, Lengyelország, Litvánia, Szlovákia, Svédország, Csehország. A harmadik csoport tagjai: Nagy-Britannia, Dánia, Írország, Lettország, Észtország, Málta és Ciprus.

<sup>544</sup> STRAUSZ–ZACHAR i. m. 245.

<sup>545</sup> Az osztrák alkotmány is használja ezt a kifejezést.

középpontjában – a települési önkormányzatokhoz hasonlóan – törvényességi szempontok állnak, de az adminisztratív feladatok esetében kiterjedhet gazdaságossági, illetve, ha a törvény lehetővé teszi célszerűségi kérdésekre is. A felügyelt szervek öngazgatási jogához igazodva a felügyelet kasszációs természetű.<sup>546</sup>

Raschauer nemcsak az egyéb önkormányzatok fejezetben foglalkozik a felügyelet kérdéskörével, munkájában külön részt szentel az önkormányzatok feletti felügyeletnek. E cím alatt három fejezet szerepel: egy általánosságban beszél az önkormányzatok feletti állami felügyeletről, illetve külön-külön fejezet részletezi a területi alapon szervezett és az egyéb önkormányzatok feletti felügyelet jellemzőit. A felügyeleti tevékenység a két különböző szervtípus vonatkozásában hasonlóan felépített, de a részletszabályok eltérőek. Közös ismertető, hogy a tevékenység célja a szerv törvényes működésének biztosítása, a felügyelet gyakorlása közigazgatási tevékenység és közérdekből történik, *ezért elvileg senkinek nincs szubjektív joga az eljárás lefolytatásához*. Törvényességi szempontokat meghaladó terjedelmű, célszerűségi szempontokra is kiterjedő állami felügyelet csak az egyéb önkormányzatok esetében valósulhat meg. Ezek esetében a felügyeletet gyakorló állami szerv szervenként különböző, lehet szövetségi vagy tartományi szerv is. Az állami felügyelet eszközei is változatosak, lehetőség lehet információ kérésre, jelentés kérésre, felügyelőbiztos kirendelésére, egyes szabályzatok esetében a jóváhagyásra, egyes határozatok visszavonására, továbbá testületi szerv visszahívására is.<sup>547</sup>

A német jogban a közjogi testületek (*Körperschaften des öffentlichen Rechts*) tankönyvi meghatározásuk szerint jogszabállyal megalakított, tagsági alapú szervezetek, amelyek közfeladatot látnak el<sup>548</sup> és jogképesek. Alapvető jellemzőik közé sorolják, hogy felettük állami felügyelet (*Staatsaufsicht*) érvényesül. Fő típusai közé tartoznak a területi alapon szervezett önkormányzatok, valamint a szakmai és gazdasági kamarák is.<sup>549</sup> Hans-Dieter Sproll a közjogi testületek kapcsán kiemeli, hogy az állami felügyelet kötelező, szükségszerű jellemzőjük, mivel állami feladatot látnak el, állami források felhasználásával. Állami felügyelet hiányában egy szerv nem is tekinthető közjogi testületnek.<sup>550</sup> A német jogban az állami felügyelet kategória azt testesíti meg, hogy a felügyeletet

<sup>546</sup> RASCHAUER i. m. 123–126.

<sup>547</sup> Uo. 141–146.

<sup>548</sup> Jogi normákat és közigazgatási határozatokat is kibocsáthatnak.

<sup>549</sup> SPROLL i. m. 51–52.

<sup>550</sup> Uo. 54.

ellátó hatóság állami szerv, megvalósulásának két formája lehet. A felügyelet a közjogi testületek esetében döntően jogszerűségi kérdésekre terjed ki, tehát *Rechtsaufsicht*, szakmai felügyelet, szakigazgatási felügyelet (*Fachaufsicht*) – amelynek gyakorlása során célszerűségi szempontok is vizsgálhatók a feladatellátás kapcsán – csak kivételesen érvényesül felettük, ha törvény azt külön lehetővé teszi.<sup>551</sup>

Stephan Kirste *Theorie der Körperschaft des öffentlichen Rechts* c. munkájában a közjogi testületek feletti kontrollnak két nagy csoportját különíti el: a közigazgatási szervezetrendszeren belüli és a külső kontrollt. A két különböző típusú kontrollnak eltérő a célja is, előbbinél a közérdekvédelem, utóbbinál az állampolgárok szubjektív jogainak védelme az elsődleges. A közigazgatási szervezetrendszeren belüli kontrollra példa az állami felügyelet, a külső kontrollra pedig a bírósági felülvizsgálat. Az állami felügyeletet ellátó szervnek egyszerre kell támogatnia a testületet feladatai saját hatáskörén belüli teljesítése érdekében, és figyelemmel kísérni a törvényi korlátok betartását, továbbá, ha szükséges, érvényesíti azokat. Ez tehát elsősorban törvényességi felügyelet (mérlegeléssel hozott döntés esetén a mérlegelés szempontjai vizsgálhatók és átruházott feladatok esetében célszerűségi szempontok is figyelembe vehetők),<sup>552</sup> de a törvényesség biztosítása mellett cél a szerv funkcióinak, önkormányzatiságának a védelme is, kooperatív jelzővel is szokták illetni. A felügyelet önkormányzat-típusonként differenciált,<sup>553</sup> de rendszeres jellegű és általában állami szerv látja el (*Staatsaufsicht*). A felügyeletet gyakorló szerv a tartományi közvetlen államigazgatás bármely szintjéről és a szövetségi minisztériumok közül kerülhet ki, kiválasztásakor irányadó lehet a felügyelt szerv nagysága, tagjainak száma. Bizonyos esetekben, ha a felügyelt szerv illetékességi terület több tartományra is kiterjed, akkor az érintett tartományok választhatnak egy felügyeletért felelős tartományt. Eszközök tekintetében a német irodalom különbséget tesz a megelőző és a megtorló eszközök (*präventive und repressive Aufsichtsmittel*) között, bár ezek elhatárolhatóságát van, aki kétségbe vonja.<sup>554</sup> A preventív eszközök lényege, hogy a felügyelt szerv döntési szabadságába kevésbé avatkoznak be, mint a represszív eszközök. Ezek közé sorolják az információkérés jogát (*Informationsrecht*), a tanácsadást (*Beratung*), és a védőintézkedéseket (*Schutzmaßnahme*), a megtorlók közé a kifogást (*Beanstandung*),

<sup>551</sup> KLUTH i. m. 5–6.

<sup>552</sup> KIRSTE i. m. 651–654.

<sup>553</sup> SCHRÖDER i. m. 371–375.

<sup>554</sup> Ld. GROSS i. m. 797.

az utasítást (*Anordnung*), az aktuspótlást (*Ersatzvornahme*), a felügyelőbiztos kirendelését (*die Bestellung eines Beauftragten*) és a feloszlást (*Auflösung*).<sup>555</sup> Kamarák esetében ismert eszköz a jóváhagyás, amikor egyes szabályzatok (például a választási és tagdíj fizetésével kapcsolatos szabályzatok) hatálybalépéséhez a felügyeletet ellátó szerv előzetes jóváhagyása (*Genehmigungsvorbehalt*) szükséges.<sup>556</sup>

Fontos kiemelni az osztrák és a német szabályozás kapcsán, hogy a felügyeleti eszközök differenciáltak, alkalmazásuk sorrendiséghez kötött az enyhébbtől a komolyabb beavatkozást biztosítóig: például az aktuspótlást mindig meg kell előznie a felhívásnak, a feloszlás pedig a legvégső eszköz, az *ultima ratio*, akkor lehet élni vele, ha minden más erőfeszítés eredménytelen volt. Ezekben a jellemzőkben, mint majd látni fogjuk, nagyban hasonlítanak a magyar modellhez. Ami lényegi különbséget jelent a hazai berendezkedéshez képest az az, hogy a represszív eszközök alkalmazásáról is közvetlenül a felügyeletet ellátó szerv dönt, nem bíróság. A felügyeletet ellátó szerv döntései ellen a jogorvoslat biztosított.

Olaszországban a gazdasági kamarák szigorúan véve nem köztestületek, az államtól nagyobb mértékben függenek, a kamarai elnököket vagy a kereskedelmi, iparügyi és kézműipari ügyekért felelős miniszter, vagy az adott tartomány prefektusa jelöli. Természetes személy nem lehet tagjuk, csak a cégek tartoznak hozzájuk. Feladataik közé tartozik a cégregiszterek vezetése, különböző igazolások kiállítása, a nyugdíj- és betegbiztosítási nyilvántartás vezetése, valamint a szakmai oktatás megszervezése. A testületek feletti felügyeletet általában az ipari ügyekért felelős minisztérium látja el.<sup>557</sup>

A francia kereskedelmi és ipari érdekképviselési rendszerben a tagsággal legközvetlenebb kapcsolatban álló intézmények a megyei kereskedelmi és iparkamarák (*chambres de commerce et d'industrie*). A megyékben (*department*) működő kamarák köztestületek, a szervezetek felett a kereskedelmi minisztérium gyakorolja a felügyeletet. A kamaráknak évenkénti jelentéstételi kötelezettségük van a minisztérium felé, amelynek tárgya az elmúlt évi tevékenységük, illetve a soron következő év aktuális feladatainak bemutatása. A szakmai kamarák vonatkozásában a francia modell jellegzetessége, hogy egyes feladatok – például az ügyvédek (*avocat*), a könyvvizsgálók és hiteles revizorok (*expert comptable; commissaire aux comptes*) kamarai szervezete esetében a

<sup>555</sup> KIRSTE i. m. 659.

<sup>556</sup> KLUTH i. m. 5.

<sup>557</sup> STRAUZ-ZACHAR i. m. 252–253.



névjegyzékvezetés – megoszlik az állam és kamara között, valamint a kamarák számos esetben szigorú beszámolási kötelezettségekkel tartoznak.<sup>558</sup>

A finn kereskedelmi kamarák köztestületi jogosítványokkal rendelkező, azonban önkéntes tagság alapján szerveződő intézmények. Sajátosságuk, hogy tevékenységük felett az állam nem bír formális felügyeleti joggal, tehát működésüket valóban autonóm módon képesek kifejtetni.<sup>559</sup>

*Összefoglalóan elmondhatjuk, hogy a köztestületek megjelenési formái, illetve a felettük érvényesülő kontroll eszközrendszere nemzetközi viszonylatban is rendkívüli változatos és nagyban függ az adott ország közjogi hagyományaitól.*

### 3. A köztestületek feletti kontroll jellemzői

A köztestületek feletti kontrollnak nincsenek általános szabályai, ezt a kérdéskört általában az ágazati jogszabályok külön-külön rendezik. Ugyanakkor amint a későbbiekben kitérek rá, van olyan köztestület, ahol egyáltalán nem szabályozott a köztestület feletti állami kontroll. Fazekas Marianna 2014-ben összefoglalóan megállapította, hogy a köztestületek közjogi önkormányzatiságából következően a törvényes működésük feletti állami felügyelet is inkább a helyi önkormányzatok feletti felügyelet modelljét követte és nem a civil szervezetekét. A folyamatos törvényességi ellenőrzést és jelzést államigazgatási szervek látták el és csak kivételesen kapta meg ezt a jogkört az ügyészség, továbbá a döntésfelülvizsgálat – ugyancsak a helyi önkormányzatokéhoz hasonlóan – bírósági hatáskörbe került.<sup>560</sup>

A következőkben köztestület típusonként tekintem át a felettük gyakorolt kontrollra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket. Ezzel összefüggésben kiemelném, hogy a szakirodalom a köztestületek fajtáinak csoportosítása terén majdnem egységes, és általában Fazekas Marianna tipizálását veszik alapul,<sup>561</sup> az értekezés is ennek mentén halad, átvezetve ugyanakkor azon az időközben bekövetkezett változásokat.

Napjainkban a következő főbb típusait különböztethetjük meg a köztestületeknek:<sup>562</sup>

<sup>558</sup> STRAUSZ–ZACHAR i. m. 249–251.

<sup>559</sup> Uo. 258–259.

<sup>560</sup> FAZEKAS (2014) i. m. 141.

<sup>561</sup> Ld. például LAPSÁNSZKY–PATYI–TAKÁCS i. m. 289–291.

<sup>562</sup> Uo. 288–291.

- kamarai típusú köztestületek
- szakmai kamarák
- gazdasági kamarák
- nem kamarai típusú szakmai köztestületek
- Magyar Tudományos Akadémia
- Magyar Művészeti Akadémia
- a gazdasági élet nem kamarai típusú köztestületei
- önkormányzati tűzoltóság
- sportköztestületek.

### 3.1. Kamarai típusú köztestületek

#### 3.1.1. Szakmai kamarák

Ha a szakmai kamarák létrehozásának indokát kutatjuk, akkor elsősorban azt kell felismernünk, hogy az érintett szakmák mind személyes szolgáltatás nyújtásából állnak, méghozzá olyan területeken, melyek szorosan kapcsolódnak az alapvető jogok gyakorlásához. A hazai és a nemzetközi gyakorlat elsősorban azokban a szakmákban hozott létre köztestületi hatáskörrel működő szakmai kamarákat, amely tevékenységekre jellemző, hogy individuálisak, azaz a tevékenységet a szakember alapvetően maga folytatja és eredményét személyes képessége, munkája határozza meg, a megbízó (ügyfél) és a szakember között bizalmi viszonyt feltételez, valamint a tevékenység jelentős élet- és vagyonbiztonsági, környezeti, erkölcsi, anyagi, illetve kulturális értékhez kapcsolódik. A szakmai kamarák tehát leginkább a hagyományos szabadfoglalkozások önkormányzatai. Így egyrészt az adott szakmai tevékenység magas színvonalon történő gyakorlásának előmozdítása érdekében, másrészt a szolgáltatást igénybe vevők védelmében ezen szakmák állami szabályozása részletes, és az sem ritka, hogy a minőségbiztosítás másik formájaként kötelező tagságon alapuló kamarákba tömörítik gyakorlóit. A kamara pedig a tagok érdekképviseletének, önszabályozásának és közellenőrzésének szervezeti kerete is egyben.<sup>563</sup>

<sup>563</sup> FAZEKAS (2008) i. m. 20–21.; 39/1997. (VII. 1.) AB határozat; FAZEKAS (2014) i. m.

### 3.1.1.1. Igazságügyi ágazat

Az igazságügyi ágazatban az *ügyvédi kamarák*, a közjegyzői kamarák, a Magyar Szabadalmi Ügyvivői Kamara, továbbá a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara működnek.

Az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Üttv.) alapján a Magyar Ügyvédi Kamara és a területi kamara (a továbbiakban együtt: ügyvédi kamara) az ügyvédi tevékenységet gyakorlók önkormányzati elven alapuló, szakmai és érdekképviseleti feladatokat ellátó köztestülete. Az ügyvédi kamara az ügyvédi tevékenység gyakorlására jogosultak szakmai irányításával, érdekképviseletével, az ügyvédi tevékenységgel összefüggő jogügyletek biztonságával kapcsolatos, valamint az alapszabályában meghatározott közfeladatokat látja el.<sup>564</sup> *Ügyvédi tevékenység csak a területi kamara tagjaként folytatható.*

Az ügyvédi kamarák felett az igazságügyért felelős miniszter gyakorolja a törvényességi felügyeletet.<sup>565</sup> Ennek kereteit egyfelől az ügyvédi kamara autonómiája, másrészt a kamara jogszabályszerű működéséhez, az igazságszolgáltatás és a közérdek védelméhez, azaz végső soron a jogbiztonság garantálásához fűződő érdek jelöli ki. Bár az Üttv.-hez fűzött indokolás szerint az Üttv. hatálybalépésével csökkent az állami kontroll mértéke az ügyvédi kamarák működése felett, az előterjesztő ezen álláspontja vitatható. A törvény a törvényességi felügyelet szubszidiárius jellegét valóban átfogóbban deklarálja az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvényhez képest, mivel az akkor sem gyakorolható, ha hatósági felügyeleti hatáskörbe tartozik a vizsgált döntés, tevékenység. Korábban a szabályozás csak a bírósági eljárásokkal összefüggésben mondta ki ugyanezt. Az Üttv. szerinti megoldás már hatósági ügyek esetén is biztosítja a párhuzamos eljárás lehetőségének kizárását, például azt, hogy ugyanazt a határozatot az eljárás kezdeményezője a minisztérium előtt, a panaszolt ügyvéd pedig a bíróság előtt támadja meg. De mindezeket túl az Üttv. hatálybalépésével a miniszter törvényességi felügyeleti jogköre jóval részletesebb szabályozást nyert. A minisztert megilletik olyan felügyeleti eszközök, amelyek korábban nem álltak rendelkezésére, továbbá a törvény újraszabályozta a törvényességi felügyelet tárgyát, ezen belül a törvényességi felügyeleti eljárás alól kivett ügyek körét is. Az Üttv. hatálybalépésével a mulasztásban megnyil-

<sup>564</sup> Az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény 144. §.

<sup>565</sup> Uo. 197–204. §.

vánuló jogsértés is szankcionálható lett és bár korlátozott körben, de megjelenik az előzetes kontroll lehetősége is.

A miniszter törvényességi felügyeleti jogkörében gondoskodik arról, hogy a kamara működése ne ütközzön jogszabályba, alapszabályba és a Magyar Ügyvédi Kamara szabályzatába. A törvény alapvetően azt a szabályozási elvet követi, hogy a köztestület autonóm működésének legszükségesebb kereteit adja meg, az legyen képes önszabályozásra és önigazgatásra, az állam csak a legvégző esetben avatkozzon bele a köztestület feladatainak ellátásába, hiszen végső soron a köztestület az állam helyett lát el közfeladatot. E szabályozási elvnek megfelelően a miniszter a jogsértés megszüntetése vagy a kamara működését veszélyeztető mulasztás felszámolása érdekében először az érintett kamarát, majd eredménytelenség esetén a Magyar Ügyvédi Kamara elnökségét hívja fel – határidő tűzésével – és ezt követően fordul csak a közigazgatási ügyben eljáró bírósághoz.

Ha a bíróság megállapítja a jogsértést,

- az érintett kamarát vagy annak szervét kötelezi a működés törvényességéhez szükséges intézkedések megtételére,
- a jogsértő alapszabályt, szabályzatot vagy ezek jogsértő részét hatályon kívül helyezi, és új eljárás lefolytatását rendeli el,
- a működés törvényességének helyreállítása céljából elrendelheti a jogszabálysértően működő kamarai szerv vagy tisztségviselő választására jogosult kamarai szerv összehívását,
- a jogsértő kamarai szerv vagy tisztségviselő működését felfüggesztheti,
- ha nincs olyan jogszerűen működő kamarai szerv, amely a jogsértően működő kamarai szerv helyett eljárhatna, felügyelőbiztost rendelhet ki,
- mulasztással megnyilvánuló jogsértés esetén, megfelelő határidő tűzésével kötelezi a Magyar Ügyvédi Kamara elnökségét az elmulasztott intézkedés megtételére. Az ítéletben megállapított határidő elmulasztása esetén indított, a teljesítés kikényszerítésére irányuló eljárásban a bíróság intézkedésként teljesítési bíróság kiszabása mellett, csak felügyelőbiztost rendelhet ki.<sup>566</sup>

Felügyelőbiztos kizárólag olyan, legalább tízéves tagsági jogviszonnyal rendelkező kamarai tag lehet, aki a törvényességi felügyeleti eljárással érintett kamarai szervnek nem tagja. A felügyelőbiztos megtehet minden olyan intéz-

<sup>566</sup> Üttv. 199. § és 203. § (5) bekezdés.

kedést, amely a jogszerűen működő kamarai szerv felállításához szükséges, továbbá megtehet minden olyan jognyilatkozatot, amely az érintett kamara működése törvényességének helyreállításához elkerülhetetlenül szükséges. Mulasztás esetén a mulasztó kamarai szerv helyett és nevében jogosult megtenni minden, az érintett kamara és annak szervei feladat- és hatáskörébe tartozó szükséges intézkedést a mulasztás orvoslása érdekében, de szabályzatot nem alkothat.

Az Üttv. hatálybalépésével differenciálódtak a kamarai szabályzatok felülvizsgálatának és közzétételének szabályai is. Az előterjesztői álláspont az volt, hogy az állami kontroll fokozottabb érvényesítése a kamara törvényes működését biztosító alapszabály és a választási szabályzat mellett azon – a közfeladat ellátása szempontjából kiemelt jelentőséggel bíró – szabályzatok vonatkozásában szükséges, amelyek a közérdeket vagy mások jogát is érintik.<sup>567</sup> A kiemelt szabályzatokat még a kihirdetésüket megelőzően „előzetes normakontroll” keretében meg kell küldeni a miniszter részére, mert érvényességükhöz a miniszter jóváhagyása kell. Az eljárás részletes szabályait és a kapcsolódó határidőket a törvény rögzíti. Ha a miniszter álláspontja szerint a kiemelt szabályzat jogszabályba ütközik, vagy a területi kamara alapszabálya a MÜK szabályzatába ütközik, akkor a jóváhagyás megtagadását és annak indokait haladéktalanul közli a kamarával. Az érintett kamara a kiemelt szabályzat kifogásolt pontját módosíthatja, vagy észrevétellel élhet. Egyet nem értés esetén az érintett kamara bírósághoz fordulhat annak érdekében, hogy a bíróság állapítsa meg a kiemelt szabályzat érvényességét. A bíróság ebben az esetben soron kívül dönt.

A nem kiemelt szabályzatok esetében továbbra is utólagos vizsgálatra kerül sor, ami a szabályzatok *érvényességét nem érinti*.

Fentiekén túl az Üttv. tartalmaz rendelkezéseket a miniszter statisztikai adatkérési és iratbetekintési jogáról is.

A későbbiekben látni fogjuk, hogy a köztestületek feletti törvényességi felügyeleti jogkör az Üttv.-ben a legkidolgozottabb. Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy ne lehetne tovább fejleszteni, vagy, hogy gyakorlati alkalmazása során ne merülnének fel kérdések. Például az, hogy a jogkör gyakorlása a szabályzatok esetében folyamatos figyelemmel kísérést jelent-e. Azaz mi történik akkor, ha egy jogszabály-módosítás utóbb teszi az egyébként törvényesen és törvényes tartalommal elfogadott szabályzatot jogsértővé. Álláspontom szerint a törvényességi jogkör gyakorlása folyamatos és folyamatos éberséget

<sup>567</sup> Ezek a következők: a fegyelmi szabályzat, a letéti szabályzat, valamint a pénzmosás és terrorizmus finanszírozása megelőzésére és megakadályozására szolgáló ügyvédi tevékenység kamarai ellenőrzésének részletes szabályairól szóló szabályzatok.

vár el a minisztertől. Ha észleli, hogy a kamarának a megváltozott jogszabályi környezethez kell igazítania valamely szabályzatát, mindenképpen felhívást kell kibocsátania. A helyi önkormányzatok esetében például a 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet 1. § (4) bekezdése ki is mondja, hogy szükség esetén a fővárosi és vármegyei kormányhivatal a korábban már vizsgált önkormányzati intézkedést új törvényességi felügyeleti eljárás keretében ismételt vizsgálat alá vonhatja.

A közigazgatásról szóló 1991. évi XLI. törvény (a továbbiakban: Kjt.) alapján önkormányzattal rendelkeznek. Az önkormányzati szervezetek három típusa van: a területi közigazgatási kamara, a területi kamara elnöksége, valamint a Magyar Országos Közigazgatási Kamara. A közigazgatás a kinevezésével a területi kamara tagjává válik. Az öt területi kamara alkotja a Magyar Országos Közigazgatási Kamarát. Az önkormányzati szervezetek önálló jogi személyek, feladatuk az önkormányzat körébe tartozó feladatok teljesítése, a közigazgatás érdekeinek képviselése, tekintélyének védelme.<sup>568</sup>

A közigazgatási önkormányzati szervezetek működése felett az igazságügyért felelős miniszter gyakorol törvényességi felügyeletet. A Kjt. törvényességi felügyeletre vonatkozó rendelkezései – főleg az Üttv.-hez viszonyítva – 2021. január 1-jéig nagyon szűkszavúak voltak, lényegében a felhíváson kívül csak arról rendelkeztek, hogy a törvényességi felügyelet nem terjed ki olyan ügyre, amelyben bírósági eljárásnak van helye.<sup>569</sup> Az alulszabályozottságot a jogalkotó is észlelte és az Üttv. mintájára próbálta korrigálni, bevezetve a kiemelt szabályzatok előzetes miniszteri jóváhagyását és a mulasztásban megnyilvánuló jogsértés orvoslásának lehetőségét.<sup>570</sup>

Az, hogy a Kjt. a törvényességi felügyeletet a közigazgatási önkormányzati szervezetekre korlátozza a veszélyhelyzet idején érdekes kérdést vetett fel. A veszélyhelyzet során a személy- és vagyonegyesítő szervezetek működésére vonatkozó eltérő rendelkezésekről szóló 102/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet 23. § (1) bekezdése ugyanis úgy rendelkezett, hogy a Magyar Országos Közigazgatási Kamara (a továbbiakban: MOKK) országos elnöke a veszélyhelyzet ideje alatt a MOKK honlapján közzétett határozatában az alapszabálytól és a szabályzatoktól a veszélyhelyzet elhárításához, következményeinek megelőzéséhez, illetve enyhítéséhez kapcsolódó intézkedések végrehajtása és a kamarai névjegyzékbe vagy nyilvántartásba vett személyekre háruló terhek csökkentése érdekében e

<sup>568</sup> Kjt. 13–15/A. §.

<sup>569</sup> Kjt. 15/A. §.

<sup>570</sup> Kjt. 65–66. §.

személyekre kötelező eltérő döntést hozhat. Mivel a MOKK elnöke nem szerepel az önkormányzati szervek között, kérdésként merült fel, hogy törvényességi felügyeleti eljárásban vizsgálhatóak-e döntései. Álláspontom szerint mivel a törvényességi felügyelet az országos kamarára kiterjed, az elnök pedig a Kjtv. 56. § c) pontja szerint annak a szerve, ezért az elnök határozata is vizsgálható.

A Magyar Szabadalmi Ügyvivői Kamarával kapcsolatos rendelkezéseket a szabadalmi ügyvivőkről szóló 1995. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Szabadalmi tv.) tartalmazza. A kamara a szabadalmi ügyvivők köztestülete, amely ellátja a törvényben meghatározott közfeladatokat, valamint képviseli a szabadalmi ügyvivők érdekeit, védi a szabadalmi ügyvivők jogait, öröklik a szabadalmi ügyvivői kötelezettségek teljesítésén, és őrzi a szabadalmi ügyvivői kar tekintélyét. Szabadalmi ügyvivői tevékenységet csak az folytathat, aki rendelkezik a Kamara engedélyével.<sup>571</sup>

A Kamara működése felett nem miniszter, hanem a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala elnöke gyakorol törvényességi felügyeletet. A jogszabály rendelkezései szerint a törvényességi vizsgálat arra terjed ki, hogy a kamara szabályzatai megfelelnek-e a jogszabályoknak, továbbá, hogy a Kamara határozatai megfelelnek-e a jogszabályoknak, valamint a Kamara szabályzatainak.<sup>572</sup>

Jogsértés esetén az elnök felhívással élhet, ennek eredménytelensége esetén pedig keresettel fordulhat a bírósághoz. A Szabadalmi tv. hatályos rendelkezései szerint ezek a perek a Fővárosi Törvényszék hatáskörébe tartoznak, és azokra a Pp. általános szabályait kell alkalmazni. A bíróság a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala elnökének keresete alapján hatályon kívül helyezheti a Kamara jogszabálysértő szabályzatát, illetve jogszabályba vagy saját szabályzatába ütköző határozatát, és szükség szerint új szabályzat kiadását vagy új határozat meghozatalát rendelheti el, valamint a működés törvényességének helyreállítása céljából összehívhatja a Kamara közgyűlését.

Fentiekén túlmenően a jogszabály csak a kamara iratküldési kötelezettségére vonatkozóan tartalmaz rendelkezéseket.

Az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvény (a továbbiakban: Szaktv.) szabályozza az igazságügyi szakértőknek, mint az igazságszolgáltatás közreműködőinek köztestületét. Ez a köztestület az igazságügyi szakértői tevékenység tudományos művelésének támogatásával, a szakmai és fegyelmi elvek meghatározásával és érvényesítésével, valamint a szakértők képviseletével kapcsolatos közfeladatokat látja el. A Kamara az ország egész területére kiterjedő

<sup>571</sup> Szabadalmi tv. 28. §.

<sup>572</sup> Uo. 34. §.

illetékességgel jár el, legfőbb döntéshozó szerve a küldöttgyűlés.<sup>573</sup> A Kamara működésének törvényességi felügyeletét az igazságügyért felelős miniszter látja el,<sup>574</sup> az eljárás szabályait az igazságügyi szakértői tevékenységről szóló 2005. évi XLVII. törvényhez képest a Szaktv. jelentősen megújította. Az előterjesztői álláspont szerint a köztestületek törvényes működésének követelménye, illetve az állampolgárok jogainak a védelme legalább olyan fontos alapelvek, mint a köztestületek önállóságának a tiszteletben tartása. „Ezeket – az egymással nem ellentétes, hanem inkább egymást kiegészítő – jogállami igényeket egyensúlyba kell hozni egymással, ennek pedig legáltalánosabb eszköze a Kamara feletti állami (törvényességi) felügyelet.”<sup>575</sup> A Szaktv. elfogadásával a Kamara működése feletti törvényességi felügyelet hangsúlyosabbá vált, a törvényességi felügyeleti jogkör eszköztára új elemekkel bővült. A Szaktv.-hez fűzött indokolás kiemeli, hogy a köztestületek feletti törvényességi felügyeletet azért közigazgatási szerv gyakorolja, mert az állam a köztestületekre közfeladat ellátását bízta. A köztestületek feletti törvényességi felügyelet indító oka az átruházott állami feladat, ez az, ami megalapozza a köztestületek és a felügyelő szerv kapcsolatát, ez adta a felügyelő szerv tevékenységének.

A Szaktv. az Üttv.-hez hasonlóan szabályozza a törvényességi felügyelet bírósági és hatósági eljárásokhoz képesti szubszidiárius jellegét. A törvényességi ellenőrzésre a törvényességi felügyelet részjogosítványként tekint, amely nem feltétlenül von törvényességi felügyeleti intézkedést maga után. A Szaktv. szabályozza a miniszter irat-betekintési jogát és a Kamara adatszolgáltatási kötelezettségét. Azzal, hogy a Kamara szabályzatainak tervezetét annak elfogadását megelőzően is megküldheti a miniszter részére előzetes véleményezésre, a törvény áttöri a jogkör utólagos jellegét és a miniszternek lehetősége nyílik preventív módon is elősegíteni a Kamara jogszerű működését, egyúttal elkerülni az esetleges jogsértések bekövetkezését.

A miniszter eljárása során azt vizsgálja, hogy a Kamara

- alapszabálya, szabályzatai, iránymutatásai, illetve azok módosításai megfelelnek-e a jogszabályoknak,
- működése, határozatai nem sértik-e a jogszabályokat, az alapszabályt vagy az egyéb szabályzatokat és

<sup>573</sup> Szaktv. 60. §.

<sup>574</sup> Szaktv. 132. § (1) bekezdés.

<sup>575</sup> Az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvény indokolása.



- jogszabályban, alapszabályban vagy egyéb szabályzatban foglalt kötelezettségét nem mulasztotta-e el.<sup>576</sup>

A miniszter intézkedési lehetőségei között elsősorban a felhívás szerepel, mely eredménytelensége esetén megismételhető. Ezek kimerítését követően kerülhet sor per indítására.

Fentiekén túl csak azt szabályozza a Szaktv., hogy szabályzat nem lehet jogszabállyal ellentétes, a szabályzatnak jogszabályba ütköző rendelkezése semmis. Ehhez kapcsolódóan további részletszabályokat azonban nem állapít meg a jogszabály. A Szaktv. 78. §-a az alapszabály és a szervezeti és működési szabályzat esetén használja továbbá a jóváhagyás kifejezést, de ellentétben az Üttv. rendelkezéseivel, a jóváhagyást az érvényesség feltételévé nem teszi.

Meg kell jegyezni, hogy törvényességi felügyeletre vonatkozó szabályok között szerepel „A bíróság döntésével szemben fellebbezésnek nincs helye.”<sup>577</sup> rendelkezés is, ugyanakkor az nem derül ki, hogy mely bíróság mely döntését érinti.

### 3.1.1.2. Egészségügyi ágazat

Az egészségügyben a Magyar Orvosi Kamara, a Magyar Gyógyszerész Kamara, valamint a Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamara működik. Mindhárom Kamara jogállását és a felettük gyakorolt törvényességi felügyeleti jogkört az egészségügyben működő szakmai kamarákról szóló 2006. évi XCVII. törvény szabályozza. A törvény célja az volt, hogy az egészségügy területén működő szakmai kamarák működését újraszabályozza, egységes keretek között rendelkezve az egészségügy területén megfelelő képesítéssel, illetőleg szakképesítéssel foglalkoztatottak kamaraalakítási jogosultságáról. Egészségügyi tevékenységet – jogszabályban megállapított egyéb feltételek mellett – a törvény (1c)–(2a) bekezdésben meghatározott kivételekkel csak az végezhet, aki tagja az adott tevékenység végzésének feltételeként előírt szakképesítés szerint illetékes szakmai kamarának.<sup>578</sup> 2023. március 2-től az orvosok, fogorvosok, továbbá a nem orvos- és egészségtudományi képzési területen szerzett alap szakképesítéssel rendelkező, de egészségügyi felsőfokú szakirányú szakképzésben egészségügyi szakképesítést szerzett egészségügyi

<sup>576</sup> Szaktv. 133. §.

<sup>577</sup> Szaktv. 138. §.

<sup>578</sup> Az egészségügyben működő szakmai kamarákról szóló 2006. évi XCVII. törvény 14/A. §.

dolgozók egészségügyi tevékenységet akkor is végezhetnek, ha nem tagjai a szakképesítésük szerint illetékes szakmai kamarának.

A szakmai kamarák feladataikat területi szervezeteik, valamint országos szerveik útján látják el, működésük felett az egészségügyért felelős miniszter gyakorol törvényességi felügyeletet.<sup>579</sup> Ebben a jogkörében vizsgálja, hogy az alapszabály jogszerű-e, továbbá más kamarai szabályzatok, illetve a kamarai szervek és tisztségviselők határozatai nem sértik-e a jogszabályokat, illetőleg az alapszabályt. A törvényességi felügyelet az egészségügyben működő szakmai kamarák esetében is szubszidiárius, nem terjed ki az olyan ügyekre, amelyekben munkaügyi vitának, illetőleg egyébként bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye. Jogsértés esetén a miniszter felhívással élhet, ennek eredménytelensége esetén van lehetőség a bírósághoz fordulni. A jogszabály rendelkezik a kamara tájékoztatási és iratküldési kötelezettségéről. 2023 decemberéig két olyan tevékenységet szabályoz ezen kívül a jogszabály a törvényességi felügyelet kapcsán, ami nem jellemző más esetekben. Az egyik, hogy a szakmai kamara országos felügyelőbizottságába a miniszter egy – kizárólag tanácskozási jogkörrel rendelkező – állandó tagot delegál, a másik pedig a szakmai kamara írásbeli beszámolási kötelezettsége a miniszter felé az előző évi költségvetésének végrehajtásáról. 2023. december 30-tól a törvény 27. § (3) bekezdése arról is rendelkezik, hogy a miniszter törvényességi felügyeleti jogkörében vizsgálja a szakmai kamarák választásainak jogszerűségét, a vizsgálat keretében az ellenőrzéshez szükséges mértékben, az ellenőrzés lefolytatásának végéig jogosult kezelni a szakmai kamarák tagsági adatait, valamint a szakmai kamarai tagok természetes személyazonosító adatait és a választáshoz használt egyéb azonosító adatait.

Utóbbi rendelkezés egyrészt a törvényességi felügyelet tárgyi hatályt bővíti, másrészt a jogszerű adatkezelést biztosítja a kamarai választásokhoz kapcsolódóan. A módosításhoz kapcsolódó indokolás szerint a jogalkotó szükségesnek látta az egészségügyért felelős miniszter törvényességi felügyeleti jogkörének bővítését annak érdekében,

„hogy – megfelelően a kamarák köztisztviselői jellegének, az ehhez kapcsolódó közfeladatok ellátásának átláthatóságához fűződő szakmai, államháztartási és jogi érdekeknek is – a szakmai kamarai választások jogszerű lebonyolítása állami feladatkörben, az egészségügyi ágazat egészének irányításáért felelős miniszter feladatkörébe koncentráltan

<sup>579</sup> Uo. 27. §.

fokozottabban ellenőrizhetővé váljon, ezzel is támogatva ezen szervezetek hatékony működéséhez mellőzhetetlenül szükséges – szervezetben belüli és külső – legitimitását.”<sup>580</sup>

A módosításra azért volt szükség, mert más jogszabályokkal ellentétben az egészségügyben működő szakmai kamarákról szóló 2006. évi XCVII. törvény nem tartalmazta azt az egyébként általánosnak mondható fordulatot, hogy a törvényességi felügyelet a kamara működésére kiterjed. Ahogy a fentiekben olvashattuk az egészségügyben működő szakmai kamaráknál csak a külön-külön nevesített döntéstípusok képezték a vizsgálat tárgyát. Álláspontom szerint a törvényességi felügyeleti jogkör teljessége érdekében a kamarai működés egészének vizsgálat alá vonhatóságáról kellett volna rendelkezni,

### 3.1.1.3. Agrárágazat

Az agrárágazat szakmai kamarái a Magyar Állatorvosi Kamara, az Országos Magyar Vadászkamara, valamint a Magyar Növényvédő Mérnöki és Növényorvosi Kamara.

A Magyar Állatorvosi Kamaráról, valamint az állatorvosi szolgáltatói tevékenység végzéséről szóló 2012. évi CXXVII. törvény alapján a Magyar Állatorvosi Kamara a szolgáltató-állatorvosok önkormányzattal rendelkező köztestülete, amely nyilvántartott tagsággal rendelkezik. A Kamara létrehozásának célja a Magyar Állatorvosi Kamaráról, valamint az állatorvosi szolgáltatói tevékenység végzéséről szóló 2012. évi CXXVII. törvényhez fűzött indokolás szerint az volt, hogy az állatorvosok önkormányzati elveken alapuló és köztestületi formában működő szakmai szervezete bekapcsolódjon az *állategészségügyi feladatok ellátásába, szervezze és intézze az állatorvosi tevékenység gyakorlásával összefüggő egyes közfeladatokat, valamint szakmai támogatást nyújtson az állatorvosok számára.*

A Kamara felett miniszteri törvényességi felügyeletet érvényesül. A törvényességi felügyeleti jogkör részleteiben nem szabályozott, a rendelkezések csak a törvényességi felhívásra, valamint ehhez kapcsolódóan a kamara válaszadási kötelezettségére terjednek ki.

Az Országos Magyar Vadászkamaráról szóló 1997. évi XLVI. törvény alapján az Országos Magyar Vadászkamara a hivatásos, valamint a sportvadá-

<sup>580</sup> 2023. évi XCI. törvény végső előterjesztői indokolása a közbiztonság megerősítése és a migráció elleni küzdelem érdekében szükséges törvények módosításáról.

szok önkormányzattal rendelkező, közfeladatokat, továbbá általános szakmai érdekképviselési feladatokat is ellátó köztestülete. A kamarai tagsági viszony tagfelvételi kérelem alapján létesíthető és vadászjegy kizárólag a kamarai tagsági jogviszonnyal rendelkező vadász számára állítható ki és érvényesíthető. A kamara törvényességi felügyeletét a vadgazdálkodásért felelős miniszter látja el.<sup>581</sup> A törvényességi felügyelet körében a jogszabály csak a törvényességi felhívást és az azzal érintett válaszadási kötelezettségét szabályozza.

A Magyar Növényvédő Mérnöki és Növényorvosi Kamara jogállását és a felette érvényesülő törvényességi felügyeletet a Magyar Növényvédő Mérnöki és Növényorvosi Kamaráról szóló 2000. évi LXXXIV. törvény szabályozza. A kamara létrehozásának célja az Európai Unió elvárásainak megfelelő növénytermesztés intézményes kereteinek megteremtése és a növényvédők érdekképviselésének ellátása volt. Magyarország területén növényvédelmi diplomához kötött tevékenységet – a jogszabályban meghatározott kivételeket leszámítva – az folytathat, aki a Kamara tagja. A Kamara törvényességi felügyeletét az élelmiszerlánc-felügyeletért felelős miniszter látja el.<sup>582</sup> A jogszabály a törvényességi felügyeleti jogkör gyakorlása kapcsán csak a felhívást és azzal összefüggésben az érintett intézkedési, válaszadási kötelezettséget szabályozza.

### 3.1.1.4. Műszaki-gazdasági ágazat

A műszaki-gazdasági ágazatban a mérnöki kamarák és az *építész kamarák működnek (a Magyar Mérnöki Kamara, a Magyar Építész Kamara, valamint a területi mérnöki kamarák és a területi építész kamarák, a továbbiakban együtt: kamarák) a tervező- és szakértő mérnökök, valamint építészek szakmai kamaráiról szóló 1996. évi LVIII. törvény alapján.*

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvényben meghatározott mérnöki, illetve építészeti tevékenységet – néhány jogszabályi kivételtől eltekintve – csak az folytathat, aki kamarai tagsággal rendelkezik, tehát a kamarai tagság kötelező.

A kamarák tevékenysége felett osztott törvényességi felügyelet érvényesül. Az általános törvényességi felügyeletet az építésügyi szabályozásért és építés-hatósági ügyekért felelős miniszter gyakorolja. Azokban az esetekben viszont, amikor a kamarák törvényességi felügyeletére a sajátos építményfajtákra vagy

<sup>581</sup> Az Országos Magyar Vadász kamaráról szóló 1997. évi XLVI. törvény 26. §.

<sup>582</sup> A Magyar Növényvédő Mérnöki és Növényorvosi Kamaráról szóló 2000. évi LXXXIV. törvény 29. §.

a műemlékekre vonatkozó jogszabályokkal összefüggő tevékenység alapján kerül sor, akkor a miniszter a törvényességi felügyelet körében gyakorolt intézkedéséhez – előzetesen – kikéri, illetve figyelembe veszi az illetékes miniszter szakmai véleményét. A törvényességi felügyelet nem terjed ki az olyan ügyekre, amelyekben egyébként bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye.<sup>583</sup>

A jogszabály rendelkezik a kamarák iratküldési kötelezettségéről és kimondja, hogy az alapszabály, a területi alapszabály, a szabályzat és a területi szabályzat nem lehet jogszabállyal ellentétes, a jogszabályba ütköző rendelkezése semmis.

A törvény részletszabályokat tartalmaz továbbá arra vonatkozóan, ha a bíróság a területi kamara működését úgy függeszti fel, hogy felügyelőbiztost nem rendel ki. Ebben az esetben a miniszter miniszteri rendeletben a kamara működése törvényességének helyreállításáig a kamara közigazgatási feladatainak ellátására más eljáró területi kamarát jelöl ki. Ezen időszak alatt a kamarai tagsághoz kötött mérnöki, illetve építészeti tevékenység kamarai tagság nélkül, a külön jogszabály szerinti ideiglenes névjegyzékbevétel mellett gyakorolható.<sup>584</sup>

### 3.1.1.5. Pénzügyi ágazat

A pénzügyi ágazatban a Magyar Könyvvizsgálói Kamara működik. A Magyar Könyvvizsgálói Kamaráról szóló 2007. évi LXXV. törvény szerint a Magyar Könyvvizsgálói Kamara a kamarai tagok önkormányzattal és nyilvántartott tagsággal rendelkező köztestülete.<sup>585</sup> Természetes személyként jogszabályi kötelezettségen alapuló könyvvizsgálói tevékenységet Magyarország területén az végezhet, aki a kamara tagja.

A kamara felett – a műszaki-gazdasági ágazathoz hasonlóan – osztott törvényességi felügyelet érvényesül: a közfelügyeleti hatóság közfelügyeleti törvényességi felügyeletet gyakorol a kamara felett, de tekintettel arra, hogy a könyvvizsgálói közfelügyeleti rendszer nem fedi le a kamara teljes tevékenységét, a számviteli szabályozásért felelős miniszter által ellátott miniszteri törvényességi felügyelet is működik.

A kamara felett a miniszteri törvényességi felügyeletet keretében a miniszter azt ellenőrzi, hogy a kamara alapszabálya, egyéb önkormányzati szabályzatai

<sup>583</sup> A tervező- és szakértő mérnökök, valamint építészek szakmai kamaráiról szóló 1996. évi LVIII. törvény 38. §.

<sup>584</sup> Uo. 39. §.

<sup>585</sup> A Magyar Könyvvizsgálói Kamaráról szóló 2007. évi LXXV. törvény 4. §.

megfelelnek-e a jogszabályoknak, továbbá, hogy a kamara szerveinek egyes, a közfelügyeleti törvényességi felügyeleti eljárás hatálya alá nem tartozó határozatai nem sértik-e a jogszabályokat, az alapszabályt és az egyéb önkormányzati szabályzatokat. A miniszter a miniszteri törvényességi felügyelet keretében ellenőrzi az okleveles könyvvizsgálói képzési program és a szakmai vizsgáztatás gyakorlati végrehajtását is. A törvény alapján gyakorolt miniszteri törvényességi felügyelet nem terjed ki az olyan ügyre, amelyben egyébként bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye. A jogszabály fentiekén túl a törvényességi felhívásra és a kamara iratküldési kötelezettségére vonatkozóan tartalmaz rendelkezéseket.<sup>586</sup>

A könyvvizsgálói közfelügyeleti rendszer lényege, hogy a jogszabályi kötelezettségen alapuló könyvvizsgálói tevékenység gyakorlása átlátható, ellenőrizhető, számonkérhető keretek között történjen és ezen keresztül a közérdek megfelelően érvényesüljön. Mindezek biztosítása a közfelügyeleti hatóság feladata, amely hatósági feladatain túl a Magyar Könyvvizsgálói Kamaráról szóló 2007. évi LXXV. törvényben tételesen felsorolt ügyekben a közfelügyeleti törvényességi felügyeletet is ellátja. Ezek a következők: a jogszabályi kötelezettségen alapuló könyvvizsgálói tevékenység ellátásának engedélyezése, a kamarai tagok és a könyvvizsgáló cégek nyilvántartásba vétele, a szakmai standardok megalkotása, a kötelező szakmai továbbképzés, a kamarai minőségbiztosítás és a fegyelmi eljárások tekintetében hozott döntések. A vizsgálat szempontjai megegyeznek a miniszteri felügyeletnél ismertettekkel. A törvény a törvényességi felügyelet eszközei közül csak a törvényességi felhívást szabályozza. Meg kell jegyezni továbbá, hogy a törvényességi felügyeleti jogkör megosztása a gyakorlatban jelenleg nem érvényesül, mivel a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 148. § (1) bekezdés 4. pontja és 149. § c) pontja számviteli szabályozásért felelős miniszterként és közfelügyeleti hatóságként is a pénzügyminisztert jelöli ki.

### 3.1.1.6. Rendészeti ágazat

A rendészeti igazgatásban Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara működik a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény alapján. A Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara esetén a

<sup>586</sup> A Magyar Könyvvizsgálói Kamaráról szóló 2007. évi LXXV. törvény 198–200. §.

kamarai tagság önkéntes, a kamara legfőbb képviselői szerve a területi szervezetek küldötteiből álló országos küldöttgyűlés.

A kamara felett a rendészetért felelős miniszter gyakorol törvényességi felügyeletet, amely nem terjed ki olyan ügyre, amelyben egyébként bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye. A miniszter törvényességi felügyeleti jogkörében vizsgálja, hogy az alapszabály és a kamara egyéb önkormányzati szabályzatai megfelelnek-e a jogszabályoknak, a kamara szerveinek határozatai nem sértik-e a jogszabályokat, az alapszabályt és az egyéb önkormányzati szabályzatokat, továbbá, hogy a kamara működése megfelel-e a jogszabályoknak, az alapszabálynak és az egyéb önkormányzati szabályzatoknak. A jogszabály egy felügyeleti eszközt nevesít, a törvényességi felhívást. Ezen kívül a rendelkezések kitérnek még a felügyelőbiztosra vonatkozó összeférhetlenségi kérdések rendezésére.<sup>587</sup>

### 3.1.2. Gazdasági élet kamarái

A gazdasági élet kamarái között az ipari és kereskedelmi kamarákról és az agrárkamarákról kell említést tenni. Az ipari és kereskedelmi kamaráknak a fejlett piacgazdaságú országokban hagyományosan nagy szerepük van a gazdaság fejlődésének és szerveződésének előmozdításában, a gazdasági tevékenységet folytatók általános, együttes érdekeinek érvényre juttatásában és egyes sajátos ágazati problémák megoldásában.<sup>588</sup> A magyar nemzetgazdaság másik meghatározó jelentőségű ágazata az agrár- és élelmiszergazdaság, valamint a vidékfejlesztés, amely a jogalkotó álláspontja szerint az elmúlt években a társadalom számára közvetlenül érzékelhetően számos viszontagságon ment keresztül. Éppen ezért bár a törvény hatálybalépésekor még a gazdasági kamarákról szóló 1999. évi CXXI. törvény (a továbbiakban: a gazdasági kamarákról szóló tv.) szabályozta mind az ipari és kereskedelmi kamarákra, mind az agrárkamarákra vonatkozó rendelkezéseket, a magyar agrár- és élelmiszergazdaság megerősítésének egyik sarkalatos pontjaként az agrárkamarai rendszer újjáalakítása érdekében az Országgyűlés elfogadta a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és

<sup>587</sup> A személy- és vagyónvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény 61–62. §.

<sup>588</sup> A gazdasági kamarákról szóló 1999. évi CXXI. törvény indokolása.

Vidékfejlesztési Kamaráról szóló 2012. évi CXXVI. törvényt (a továbbiakban: agrárkamaráról szóló tv.).<sup>589</sup>

A gazdasági élet kamarái feletti kontroll típusa többször változott, a hatályos szabályozást megelőzően mind az ipari és kereskedelmi kamarák, mind az agrárkamarák felett az ágazatért felelős miniszter gyakorolt törvényességi felügyeletet. A minisztert megillető törvényességi felügyeleti jogosítványok erősek voltak, megsemmisíthette a kamara határozatát, összehívhatta a gazdasági kamara illetékes testületi szervét vagy a küldöttgyűlést, ismételt vagy súlyos jogszabálysértés esetén pedig a gazdasági kamara egyes szerveinek, tisztségviselőinek működését is felfüggeszthette. A miniszter indokolt esetben a közérdekre tekintettel határozatát azonnal végrehajthatóvá nyilváníthatta, ennek felfüggesztését a kamara a bírósághoz intézett keresetlevélben kérhette. Ezek a jogosítványok különösen annak fényében voltak erőteljesek, hogy a gazdasági kamarák esetében a kamarai tagság önkéntes volt és a közfeladatok száma sem volt meghatározó. Farkas Csamangó Erika megfogalmazása szerint ezzel a köztisztviselési jelleg meghagyása mellett lényegében érdekképviselési szervezetté változtatták a gazdasági kamarákat.<sup>590</sup>

A gazdasági kamarákról szóló tv. hatályos rendelkezései szerint a gazdasági kamarák köztisztviselések, amelyeket a gazdálkodó szervezetek hoznak létre. Feladatuk, hogy önkormányzaton alapuló működésükkel előmozdítsák a gazdaság fejlődését és szerveződését, a piaci magatartás tisztességét, a gazdasági tevékenységet folytatók általános, együttes érdekeinek érvényesülését. Gazdasági kamaraként a vármegyékben, a vármegyeszékhelyen kívüli megyei jogú városokban és a fővárosban területi gazdasági kamarák működnek, országos gazdasági kamaraként a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara működik. A gazdasági kamarák esetében a tagság önkéntes.

A gazdasági kamarák működése felett a törvényességi ellenőrzést az ügyészség – a gazdasági kamarákról szóló tv.-ben foglalt eltérésekkel – a rá irányadó külön jogszabályok rendelkezései szerint gyakorolja. Ez a fajta kontroll Fazekas Marianna álláspontja szerint sokkal jobban illik az inkább egyesületi jellemzőket hordozó kamarákhoz.<sup>591</sup> A törvényességi ellenőrzés a szakmai kamarák feletti törvényességi felügyelethez hasonlóan szubszidiárius, nem terjed ki az állandó választottbíróságra, továbbá az olyan ügyekre, amelyekben egyébként bírósági

<sup>589</sup> A Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamaráról szóló 2012. évi CXXVI. törvény indokolása.

<sup>590</sup> FARKAS CSAMANGÓ i. m. 15.

<sup>591</sup> FAZEKAS (2008) i. m. 93.



vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye. A törvényességi ellenőrzést gyakorló ügyészség azt ellenőrzi, hogy a gazdasági kamara alapszabálya és más önkormányzati szabályzatai, illetve azok módosításai megfelelnek-e a jogszabályoknak, továbbá működése, határozatai nem sértik-e a jogszabályokat, az alapszabályt vagy az egyéb önkormányzati szabályzatokat.<sup>592</sup>

Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (a továbbiakban: Ütv.) értelmében az ügyészség büntetőjogon kívüli közérdekvédelmi feladat- és hatásköreit az Ütv. és más külön törvények szabályozzák. A törvényességi ellenőrzés a közérdekvédelmi feladatok közé tartozik, mely feladatokat az ügyészség az igazságszolgáltatás közreműködőjeként látja el. Az Ütv. a közérdekvédelmi feladatok közös szabályai között állapítja meg, hogy az ügyészség, amennyiben a rendelkezésre álló információk súlyos törvénytisértésre utalnak, hivatalból vizsgálatot folytat. Az ügyészség a törvényesség helyreállítása érdekében elsősorban peres és nemperes eljárások megindításával, valamint hatósági eljárások kezdeményezésével és jogorvoslatok előterjesztésével lép fel. Amennyiben az ügyészi fellépésre okot adó törvénytisértést maga az érintett is orvosolni képes, az ügyész fellépése előtt a törvénytisértés önkéntes teljesítéssel való megszüntetésére hívhatja fel az érintettet. A felhívás címzettje – a törvényességi felügyelet körben ismertetett metódushoz hasonlóan – köteles a megadott határidőn belül az ügyészt tájékoztatni arról, hogy a törvénytisértést orvosolta, vagy – indokai kifejtésével – arról, hogy a felhívásban foglaltakkal nem ért egyet. A felhívás eredménytelensége esetén az ügyész az általa megadott határidő leteltét követő 30 napon belül perindítással él, vagy ha álláspontja időközben megváltozott, az eljárást megszünteti. Ha az ügyész fellépési joga mérlegelésen alapul, a fellépés érdekében hozzáforduló kérelmezőt indokolt állásfoglalásban köteles erről tájékoztatni. A kérelmező az ügyészi állásfoglalás felülvizsgálatát a felettes ügyésznél kezdeményezheti.<sup>593</sup>

A törvény a fellépésen és felhíváson túl a jelzés jogintézményét szabályozza, amelyet akkor alkalmaz az ügyész, ha törvénytisértésnek nem minősülő hiányszóságot vagy olyan csekély jelentőségű törvénytisértést tár fel, amely fellépést nem tesz indokolttá. Amennyiben az ügyész ezt kéri, az illetékes szerv vezetője a jelzéssel kapcsolatos álláspontjáról az ügyészt 30 napon belül értesíteni köteles.<sup>594</sup>

Fenti általános lehetőségeken túl az Ütv. úgy rendelkezik, hogy törvény felhatalmazása alapján az ügyész a jogi személy feloszlata, megszüntetése

<sup>592</sup> A gazdasági kamarákról szóló tv. 28. §.

<sup>593</sup> Ütv. 26. §.

<sup>594</sup> Uo.

vagy a törvényes működés helyreállítása érdekében pert indít, ha a tudomására jutott súlyos jogszabálysértés, illetve más adat vagy körülmény folytán alappal tehető fel, hogy a jogi személy a működését beszüntette, illetve Alaptörvényt vagy jogszabályt sértő tevékenységet folytat. Ha törvény kifejezetten nem zárja ki, az ügyész pert indít akkor is, ha a jogszabálysértés a jogi személy törvényes működését veszélyezteti. A működés beszüntetése, illetve folyamatos törvényt sértés esetét kivéve a pert megelőző felhívásra az ügyész tudomásra jutásától számított 6 hónapon belül, de legfeljebb az arra okot adó körülmény bekövetkezését követő 3 éven belül kerülhet sor.<sup>595</sup>

Az agrárkamaráról szóló tv. szerint az Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara (a továbbiakban: agrárkamara) az agrárgazdasági tevékenységet végzők önálló jogi személyiséggel rendelkező önkormányzati és közfeladatokat ellátó köztestülete. Az agrárkamara szolgáltatási és igazgatási jellegű közfeladatokat lát el, legfőbb szerve a tagok által *öt évre választott országos küldöttgyűlés. A vármegyékben, valamint a fővárosban az agrárkamarának területi szervezete is működik.* A kamarai tagság nem önkéntes alapú. *Őstermelő esetében a kamarai tagsági viszonyt az őstermelői igazolvány kiváltása keletkezteti. A földművesek, valamint mezőgazdasági termelőszervezetek esetében pedig a kötelező tagság az agrárgazdasági tevékenységhez való szoros kötődésük miatt indokolt.*

Az agrárkamara felett az ügyészség – az agrárkamaráról szóló törvényben foglalt kivételekkel – az Ütv. rendelkezései szerint ellenőrzést gyakorol. Az ellenőrzés nem terjed ki az állandó választottbíróságra, továbbá az olyan ügyekre, amelyekben egyébként bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye. Az ügyészség ellenőrzi, hogy az agrárkamara alapszabálya és más önkormányzati szabályzatai, illetve azok módosításai megfelelnek-e a jogszabályoknak, továbbá, hogy működése, határozatai nem sértik-e a jogszabályokat, az alapszabályt vagy az egyéb önkormányzati szabályzatokat. Ha az agrárkamara működésének törvényessége másképpen nem biztosítható, az ügyészség törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva keresettel bírósághoz fordulhat. A bíróság a köztestületi felügyeleti per szabályai szerint jár el.<sup>596</sup> Az Ütv. törvényességi ellenőrzéssel összefüggő szabályait, tekintettel arra, hogy azokat a gazdasági kamaráknál már bemutattam, nem ismertetem.

<sup>595</sup> Ütv. 28. §.

<sup>596</sup> A Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamaráról szóló 2012. évi CXXVI. törvény 43. §.

Mivel az agrárkamara a közfeladatai ellátásával, illetve működésével járó költségeket a központi költségvetésből származó bevételekből is fedezi, az Állami Számvevőszék ellenőrizheti az agrárkamarák gazdálkodását.<sup>597</sup>

### 3.2. Nem kamarai szakmai köztestületek

A nem kamarai szakmai köztestületek közé a Magyar Kormánytisztviselői Kar (a továbbiakban: MKK), a Nemzeti Pedagógus Kar (a továbbiakban: NPK) és a Magyar Rendvédelmi Kar tartozik (a továbbiakban: MRK).

A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.) alapján az MKK a kormánytisztviselők önkormányzattal rendelkező, közigazgatási szakmai köztestülete, jogi személy. Az MKK kötelező tagsági jogviszony alapján működik. A kormánytisztviselő a kinevezéssel válik az MKK tagjává. Az MKK szervezete képviseleti, ügyintézői testületekből, valamint tisztségviselőkből és ügyintézői szervből áll, legfőbb döntéshozó szerve az Országos Küldöttgyűlés.<sup>598</sup> A Kit. szabályozza az MKK feladat- és hatáskörreit is. Jóllehet a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény az MKK esetében még szabályozta az ügyészi törvényességi ellenőrzést az MKK és az államigazgatási szervek kapcsolata cím alatt, a Kit. az MKK feletti törvényességi kontrollról nem rendelkezik. Ennek azért van jelentősége, mert az Ütv. alapján az ügyész a jogi személy működésének törvényességét akkor ellenőrizheti, ha törvény azt külön elrendeli. Ennek hiányában az ügyészség nem gyakorolhat törvényességi ellenőrzést az MKK felett.

Az MRK jogállását a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény határozza meg. Ez alapján az MRK a rendvédelmi szervek hivatásos állománya tagjainak, szerződéses határőrség tagjainak, rendvédelmi igazgatási alkalmazottainak, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal pénzügyőri státuszú foglalkoztatottainak önkormányzattal rendelkező rendvédelmi szakmai köztestülete, amely kötelező tagsági viszony alapján működik. Feladatait a döntéshozó és végrehajtó szervei útján látja el, legfőbb képviseleti, döntéshozó szerve a Közgyűlés.<sup>599</sup> Az MRK felett a törvényességi ellenőrzést az ügyészség gyakorolja. A törvényes-

<sup>597</sup> Uo. 41. § (3) bekezdés.

<sup>598</sup> Kit. 76. §.

<sup>599</sup> A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény 291. és 294. §.

ségi ellenőrzés nem terjed ki az olyan ügyekre, amelyekben szolgálati viszonyból származó jogvitának, közszolgálati jogvitának vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye. A törvényességi ellenőrzés során az ügyészség azt ellenőrzi, hogy az MRK Alapszabálya és más önkormányzati szabályzata vagy azok módosítása megfelel-e a jogszabályoknak, valamint működése, határozatai nem sértik-e a jogszabályokat, az Alapszabályt vagy az egyéb önkormányzati szabályzatokat. Ha az ügyészség a törvényesség biztosítása érdekében pert indít, a keresetindításról egyidejűleg értesíti a rendészetért felelős minisztert. A bíróság ítéletét a rendészetért felelős miniszternek megküldi.<sup>600</sup>

A Nemzeti Pedagógus Kar a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nktv.) alapján az állami és önkormányzati fenntartású köznevelési intézményekben pedagógus-munkakörben közalkalmazottként foglalkoztatottak önkormányzattal rendelkező köztestülete. Tagja az a pedagógus, aki köznevelési intézményben pedagógus-munkakörben történő foglalkoztatásra szóló kinevezést kapott. Az NPK felett a köznevelésért felelős miniszter törvényességi ellenőrzést<sup>601</sup> gyakorol. A törvényességi ellenőrzés szubszidiárius jellegű, azaz nem terjed ki az olyan ügyekre, amelyekben munkaügyi vitának vagy egyébként bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye. A köznevelésért felelős miniszter ellenőrzi, hogy a Kar Alapszabálya és más szabályzatai vagy azok módosításai megfelelnek-e e törvény és más jogszabályok előírásainak, továbbá, hogy működése, határozatai nem sértik-e a jogszabályokat, az Alapszabályt vagy az egyéb szabályzatokat. Az Nktv. a törvényességi ellenőrzés kapcsán szűkszavú szabályozást tartalmaz: egyetlen eszközről rendelkezik, a felhívásról. Nem szabályozza sem az ezzel összefüggő eljárási határidőket, sem a Kar intézkedési, válaszadási kötelezettségét.

Ha az MKK, az MRK vagy az NPK a működéséhez a központi költségvetésből kap működési támogatást, annak felhasználása az ÁSZ által ellenőrizhető.

### 3.3. A gazdasági élet nem kamarai típusú köztestületei

E köztestülettípus körébe a hegyközségi szervezetrendszer köztestületei (hegyközségek, hegyközségi tanácsok, borrhíós tanácsok, Hegyközségek Nemzeti Tanácsa), valamint a minőségügy köztestülete, a Magyar Szabványügyi Testület tartoznak.

<sup>600</sup> Uo. 307. §.

<sup>601</sup> A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 63/K. §.

### 3.3.1. A hegyközségi szervezetrendszer köztestületei

A hegyközségi szervezetek a hegyközségekről szóló 1994. évi CII. törvény (a továbbiakban: hegyközségekről szóló tv.) alapján alakultak meg 1995-től. Fazekas Marianna szerint a hegyközségek szervezeti újjáalakulásával egyes szakmai érdekcsoportok számára a kamarai/köztestületi jogállás elnyerése volt a cél. A kormányzat oldaláról pedig ez beleilleszkedett a civil társadalom és az állam közötti közvetítő, érdek-képviselői rendszer átalakításának folyamatába.<sup>602</sup> Ennek eredményeként hegyközségekre, borvidéki hegyközségi tanácsokra és nemzeti tanácsra tagozódó, egyenként teljesen önálló köztestületi rendszer épült ki. A hegyközség egy a termelők által e tevékenységükhöz fűződő közös érdekeik előmozdítására, valamint az általuk előállított termékek származás-, minőség- és eredetvédelmére létrehozott köztestület volt. A hegyközségek a borászati termékek előállításával, kezelésével, forgalomba hozatalával és adatszolgáltatással kapcsolatos alapvető közigazgatási feladatokat láttak el a hegybírón keresztül. A hegyközségi szervezetrendszer köztestületei felett kezdetektől miniszter által gyakorolt törvényességi felügyeletet érvényesült. A hegyközségekről szóló tv.-hez fűzött indokolásból kiderül, hogy a törvényességi kontrollnak ezt a formáját néhányan aggályosnak találták a törvényjavaslat előkészítése során, mert a szervezetek függetlenségét féltették a kormányzattól. Az előterjesztői álláspont azonban az volt, hogy a törvényességi felügyeleti jogkör szabályozása már önmagában garancia arra, hogy a hegyközségi szervezetek önkormányzatisága, függetlensége ne csorbuljon. A törvény ugyanis – összhangban az egyesületekre irányadó rendelkezésekkel is – a törvényességi felügyelet tartalmát pontosan behatárolta azzal, hogy e jogkör gyakorlója csak a szervezet és a működés jogszabályoknak való megfelelését vizsgálhatta.

„[A ...] miniszter – miként az egyesületek esetében az ügyész – jogköre nem több, mint hogy – ha a törvényes működés nem állítható helyre – keresettel fordulhat a bírósághoz. A törvényesség megsértését és annak jogkövetkezményeit pedig csak – a törvényben meghatározott keretek között – a független bíróság állapíthatja meg. A bíróság által hozható határozatok is lényegében megfelelnek az egyesülési jogról szóló törvény szerintieknek, ami adódik a törvényes működés helyreállítása,

<sup>602</sup> FAZEKAS (2014) i. m. 142.

vagy annak lehetetlensége esetén elképzelhető intézkedések adott köréből.”<sup>603</sup>

A hegyközségek megalakulását követően bekövetkezett jogi és piaci változások a jogalkotó szerint szükségessé tették a hegyközségi rendszer átalakítását, és új hegyközségi törvény megalkotását, így született meg a hegyközségekről szóló 2012. évi CCXIX. törvény (a továbbiakban: Hgyk.).

A hegyközség egy borvidék egy vagy több településének szőlészeti és borászati termelői által e tevékenységükhöz fűződő közös érdekeik előmozdítására, valamint az általuk előállított termékek származás-, minőség- és eredetvédelmére létrehozott köztestület. Hegyközségi tagságra kötelezett az a szőlészeti és borászati termelő, aki tevékenységét a hegyközség működési területén végzi. Ha az alapszabály megengedi, önkéntes jelleggel hegyközségi tagságot bármely hegyközségi tagságra nem kötelezett vállalhat. A hegyközség legfőbb önkormányzati testülete a közgyűlés, amely a tagok összességéből áll. A hegyközségek borvidékenként hegyközségi tanácsot, a hegyközségi tanácsok pedig borrhégióként borrhégiós tanácsot alakítanak. A Hegyközségek Nemzeti Tanácsa a hegyközségek országos szervezete. Valamennyi köztestület esetében külön-külön meghatározza a jogszabály az ellátandó közfeladatokat.<sup>604</sup>

A Hgyk. hatályos rendelkezései szerint a hegyközségi szervezetek működése felett az agrárpolitikáért felelős miniszter gyakorolja a törvényességi felügyeletet. A miniszter e jogkörében ellenőrzi, hogy az alapszabály és más szabályzat megfelel-e a jogszabályoknak. A törvény kitér arra is, hogy a miniszter e feladatát a hegyközségek esetében a mezőgazdasági igazgatási szerv útján látja el. Ha a mezőgazdasági igazgatási szerv a hegyközség működésével kapcsolatban törvénysértést észlel, akkor törvényességi felügyeleti intézkedést kezdeményez a miniszternél. A jogszabály további rendelkezéseket nem tartalmaz, tehát nem derül ki, hogy a mezőgazdasági igazgatási szerv által gyakorolt kontroll milyen tevékenységet foglal magában, amelynek eredménye lehet, hogy törvényességi felügyeleti intézkedés megtételét kezdeményezze. Illetve a miniszternek is lényegében egy intézkedési lehetősége van, amit a Kp. biztosít számára: a köztestületi felügyeleti per kezdeményezése.<sup>605</sup> Érdemes kiemelni, hogy korábban a hegyközségi szervezet felosztható volt, ami különleges és kivételes jogosit-

<sup>603</sup> A hegyközségekről szóló tv. indokolása az 57–58. §-okhoz.

<sup>604</sup> Hgyk. 3. §, 15. §, 22. §, 26. § és 28. §.

<sup>605</sup> A hegyközségekről szóló 2012. évi CCXIX. törvény 51. §.

vány a köztestületek törvényességi felügyelete esetében, a hatályos szabályozás nem ismeri.

A hegyközség bevételei között szerepelnek a részére törvény által átadott feladatok ellátásához szükséges, költségvetési pénzeszközök,<sup>606</sup> így az Állami Számvevőszék ellenőrizheti a hegyközség gazdálkodását is.

### 3.3.2. A minőségügy köztestülete

A nemzeti szabvány olyan szabvány, amelyet a nemzeti szabványügyi szervezet alkotott meg, vagy fogadott el, és tett a nyilvánosság számára hozzáférhetővé. A nemzeti szabványosításról szóló 1995. évi XXVIII. törvény alapján Magyarország nemzeti szabványügyi szervezete a Magyar Szabványügyi Testület (a továbbiakban: MSZT). Az MSZT köztestület, amely az alapszabályának megfelelően működik. Köztestületként a nemzeti szabványosítással összefüggő közfeladatokat kizárólagos jogkörrel látja el. Az MSZT tagja lehet bármely jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező gazdálkodó szervezet, amely az alapszabályt magára nézve kötelezőnek elfogadja, és a nemzeti szabványosítás célkitűzéseit, intézkedéseit támogatni kívánja.<sup>607</sup>

Az MSZT feletti törvényességi felügyeletet a Kormány által rendeletben kijelölt miniszter gyakorolja. A miniszter ellenőrzi, hogy az alapszabály és a többi belső szabályzat megfelel-e a jogszabályoknak, továbbá, hogy az MSZT szerveinek határozatai nem sértik-e a jogszabályokat, az alapszabályt vagy a többi belső szabályzatot. A törvényességi felügyelet nem terjed ki az olyan ügyekre, amelyekben egyébként bírósági vagy államigazgatási eljárásnak van helye.<sup>608</sup> Az MSZT azokat a határozatait, amelyekre a törvényességi felügyelet kiterjed, továbbá alapszabályát és egyéb önkormányzati szabályzatát – az elfogadástól számított 15 napon belül – köteles megküldeni a törvényességi felügyeletet ellátó miniszternek.

Meg kell jegyezni, hogy a Magyar Szabványügyi Testület feletti törvényességi felügyeletet gyakorló miniszter kijelöléséről szóló 75/1995. (VI. 22.) Korm. rendelet mai napig hatályos rendelkezései szerint az MSZT felett az ipari és kereskedelmi miniszter gyakorol törvényességi felügyeletet. Ugyanakkor jelenleg nincs ipari és kereskedelmi miniszter. A Kormány tagjainak feladat- és

<sup>606</sup> A hegyközségekről szóló 2012. évi CCXIX. törvény 47. § (1) bekezdés c) pont.

<sup>607</sup> A nemzeti szabványosításról szóló 1995. évi XXVIII. törvény 5. § (1) bekezdés, 7. § és 15. §.

<sup>608</sup> A nemzeti szabványosításról szóló 1995. évi XXVIII. törvény 26. §.

hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 103. §-a alapján a nemzetgazdasági miniszter a Kormány iparügyekért és kereskedelemért felelős tagja, de az MSZT feletti törvényességi felügyeletet a rendelet nem nevesíti a miniszter feladatai között. Arra, hogy az ő felelősségi körébe tartozik a feladat, közvetetten utal csak az Innovációs és Technológiai Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 4/2019. (II. 28.) ITM utasítás, amely szerint az Innovációs és Technológiai Minisztérium Építésgazdasági és Iparszabályozási Főosztálya látja el a Magyar Szabványügyi Testület (MSZT) törvényességi felügyeletével kapcsolatos feladatokat.

Az MSZT működésének forrásai között van a nemzetközi együttműködés finanszírozását biztosító, központi költségvetésből kapott támogatás, gazdálkodási tevékenysége így a költségvetési támogatások szabályszerű felhasználása az Állami Számvevőszék által ellenőrizhető.<sup>609</sup>

2016. január 1-jéig a minőségügy köztestületeként működött a Nemzeti Akkreditáló Testület (a továbbiakban: NAT) is. A nemzeti akkreditálásról szóló 2015. évi CXXIV. törvény indokolása szerint többek között a NAT szervezetének strukturális problémái indokolták (például a túlságosan koncentrált döntéshozatali mechanizmus), hogy a közhatalmi tevékenység ellátását az állam átvegye és egy akkreditáló szerven keresztül lássa el. A másik ok, amely a köztestületi minőség megszüntetéséhez vezetett az volt, hogy a kormány tagjának törvényességi felügyeleti joga és a beszámolási kötelezettség (ellenőrzés) nem volt elegendő annak biztosítására, hogy a NAT valóban a közérdek érvényesülése érdekében végezze tevékenységét. Az előterjesztői álláspont szerint az akkreditálás egy közhatalmi tevékenység, melynek szabályait a közérdek védelme és a kérelmezők versenyképességének növelése érdekében oly módon szükséges kialakítani, hogy az eljárási folyamat, az eljárási határidők hossza és az eljárási díjak mértéke ne akadályozza, hanem sokkal inkább elősegítse az akkreditálási eljárást kezdeményező gazdasági szereplők tevékenységét. Ezt a változást az akkreditálás hatósági tevékenység jellegének megerősítésétől várták, amelyet egy állami irányítás alatt álló szervezet keretein belül kívántak megvalósítani.

### 3.4. Magyar Tudományos Akadémia

A Magyar Tudományos Akadémiáról szóló 1994. évi XL. törvény (a továbbiakban: MTAtv.) 1. és 2. §-i határozzák meg a Magyar Tudományos Akadémia

<sup>609</sup> A nemzeti szabványosításról szóló 1995. évi XXVIII. törvény 33. § (1) bekezdés d) pont.



(a továbbiakban: Akadémia) jogállását. E szerint az Akadémia önkormányzati elven alapuló, jogi személyként működő köztestület, amely a tudomány művelésével, támogatásával és képviselétével kapcsolatos országos közfeladatokat lát el. Akadémikus, továbbá nem akadémikus köztestületi tagok alkotják. Az MTAtv.-hez fűzött indokolás szerint az Akadémia olyan, történelmileg kialakult, saját hagyománnyal és ismertetőjegyekkel rendelkező köztestület, amely nem sorolható az állami vagy társadalmi szervezetek más, jogilag ismertebb válfajába pl. egyesület, társadalmi szervezet, államigazgatási szerv. Az indokolás kiemeli azt is, hogy „a köztestületté nyilvánítás, tulajdonképpen nem újszerű jogállást biztosít részére, hanem visszahelyezi őt abba a „közjogi állásba”, amelyben – sok közérdekű feladata miatt – eredendően volt. Az Akadémia legfőbb döntéshozó testülete a közgyűlés, amelynek az Akadémia hazai akadémikus tagjai alanyi jogon tagjai, az Akadémia nem akadémikus tagjai pedig – maguk közül – választják meg azokat a képviselőiket, akik a közgyűlésében képviselik őket.<sup>610</sup>

Az MTAtv. az MTA feletti törvényességi felügyelet vagy ellenőrzés kérdéskörét nem rendezi, az MTAtv.-hez fűzött indokolás ugyanakkor utal arra, hogy az Akadémia működését és tevékenységét nem fejtheti ki az államtól függetlenül. Az Akadémia közérdekű feladatokat lát el, anyagi támogatást is kap az államtól, szükségszerű tehát, hogy intézményesített kapcsolat legyen közöttük. Az MTAtv. egyedül az Akadémia elnöke rendszeres beszámolási kötelezettségét szabályozza. Kétévenkénti beszámolási kötelezettség az Országgyűlés felé terheli, ennek tárgya az Akadémia munkája, valamint a magyar tudomány általános helyzete. Ezenkívül az elnök évenként tájékoztatja a Kormányt az Akadémia munkájáról, valamint a magyar társadalom és gazdaság fellendítése érdekében elért eredményeiről.<sup>611</sup> Továbbá, mivel az Akadémia a költségvetési gazdálkodás szabályai szerint gazdálkodik, ezért gazdálkodására kiterjed az Állami Számvevőszék ellenőrzési jogköre is.<sup>612</sup> Mindezek mellett Fazekas Marianna már több mint tíz éve felhívta a figyelmet arra, hogy az Akadémia törvényes működését végső biztosítésként garantáló állami felügyeletet meg kellene alkotni.<sup>613</sup> Erre a kérdéskörre a későbbiekben a dolgozat is visszatér.

<sup>610</sup> A Magyar Tudományos Akadémiáról szóló 1994. évi XL. törvény 5. § és 9. §.

<sup>611</sup> Uo. 3. § (2)–(3).

<sup>612</sup> Uo. 4. §

<sup>613</sup> FAZEKAS (2008) i. m. 93.

### 3.5. Magyar Művészeti Akadémia

Az Országgyűlés 2011. július 11-én fogadta el a Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvényt (a továbbiakban: MMAtv.) a Magyar Művészeti Akadémia (a továbbiakban: MMA) létrehozásáról. Az MMA az önkormányzás elvén alapuló köztestület, amely a művészettel – különösen az irodalommal, a zenével, a képző-, az ipar- és tervezőművészettel, valamint az építészettel, a fotó-, a film-, az előadó-, a népművészettel –, továbbá a művészet elemzésével, támogatásával, oktatásával, hazai és nemzetközi bemutatásával, közkinccsé tételével és a magyar művészek képviselétével összefüggő országos közfeladatokat lát el.<sup>614</sup> A törvényhez fűzött indokolás a köztestületi jogállással összefüggésben úgy fogalmaz, hogy

„[...] a kulturális értékek védelme, a nemzet művészeti hagyományainak megőrzése, átörökítése és bemutatása, az új alkotások létrehozásának ösztönzése, a magas színvonalú művészi alkotómunka közösségi feltételeinek megerősítése, a művészeti élet kimagasló képviselőinek megbecsülése és a nemzetek közötti művészeti együttműködés fokozott igénye ma olyan jelentőségű feladatokká váltak, amelyek joggal vetik fel egy, a Magyar Tudományos Akadémiához hasonló szerepkörű és súlyú művészeti köztestület megalapításának szükségességét. Az Akadémia, közfeladatainak jellegéből adódóan, köztestület.”<sup>615</sup>

Az MMA tagjai az akadémikusok (rendes tagok és levelező tagok), a nem akadémikus tagok, a tiszteletbeli tagok, és a pártoló tagok. Legfőbb döntéshozó szerve a közgyűlés.<sup>616</sup> *A köztestület gazdálkodását törvény alapján az Állami Számvevőszék és az ügyészség is ellenőrizni jogosult. Mindazonáltal, mivel az Akadémia költségvetése a központi költségvetés része, közfeladatainak ellátását az állam támogatja, a jogalkotó az MMA gazdálkodásának folyamatos és hatékony ellenőrzése céljából az MMA tisztségviselőitől és testületeitől elkülönült önálló szervezet, felügyelő testület felállítását látta indokoltnak.*<sup>617</sup> A köztestületi vagyongazdálkodás és a köztestület gazdálkodásának törvényességét, a vagyongazdálkodás és az önkormányzatok működésének törvényességét, a köztestületi vagyongazdálkodás során a törvény céljainak érvényesülését ötagú

<sup>614</sup> A Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvény 1. § (1) bekezdés.

<sup>615</sup> A Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvényhez fűzött indokolás.

<sup>616</sup> A Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvény 13. §.

<sup>617</sup> A Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvény indokolása.

felügyelő testület ellenőrzi, melynek elnökét a tagok maguk közül választják. A felügyelő testület tagjainak megbízatása öt évre szól. A felügyelő testület egy tagját a Kormány, egy tagját az Országgyűlés kulturális ügyekért felelős bizottsága nevezi ki és hívja vissza, további három tagját – az akadémikusok közül – a közgyűlés nevezi ki, és a közgyűlés hívja vissza. A felügyelő testület köteles előzetesen megvizsgálni és véleményezni a közgyűlés és az elnökség ülésének napirendjén szereplő, ellenőrzési feladata szempontjából jelentős valamennyi előterjesztést, továbbá a közgyűlés és az elnökség felkérheti a felügyelő testületet, hogy az általa meghatározott kérdéskörben folytasson le vizsgálatot. A felügyelő testület feladatkörében eljárva, azzal összefüggésben az MMA irataiba betekinhet, az MMA tagjától, tisztségviselőjétől felvilágosítást kérhet. A felügyelő testület testületként jár el. Ha a felügyelő testület a feladatai ellátása során jogszabályt, az Alapszabályt, az MMA valamely testületének döntését vagy egyébként az MMA érdekeit sértő körülményt észlel, tapasztal, az arra jogosult számára intézkedési javaslatot tesz, illetve jogosult – jogszabály vagy az Alapszabály megsértése esetén köteles – a napirend megjelölésével a közgyűlés összehívására.<sup>618</sup>

Fentiekén túl menően az MMA tv. a törvényességi felügyelet vagy ellenőrzés kérdéskörét nem rendezi.

### 3.6. Önkormányzati tűzoltóság

Az önkormányzati tűzoltóság<sup>619</sup> jogállását a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló 1996. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: a tűz elleni védekezésről szóló tv.) 34. § (1) bekezdése határozza meg. Ez alapján az önkormányzati tűzoltóság olyan köztestület, amelyet a települési önkormányzat vagy az önkormányzati társulás és az önkéntes tűzoltó egyesület közösen vagy a települési önkormányzat vagy az önkormányzati társulás önállóan alapít. Ez a

<sup>618</sup> A Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvény 18. §.

<sup>619</sup> Az önkormányzati tűzoltóság előzménye az önkéntes tűzoltóság volt, amellyől meg kellett különböztetni az önkéntes tűzoltó egyesületet. Amíg az egyesület az egyesülési jogról szóló törvény alapján működő társadalmi szervezetnek minősül, addig az önkéntes tűzoltóság köztestületként működött és ebből adódóan fenntartásáról az önkormányzatnak, illetőleg, ha működési területet vállal, akkor a központi költségvetésnek meghatározott arányban kellett gondoskodnia. Az önkéntes tűzoltóság a tűzvédelem szempontjából azonban nem valósította meg a kitűzött célokat, ezért került sor az átalakítására. Ld. a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló 1996. évi XXXI. törvény indokolása és a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény indokolása.

közttestület a települési önkormányzat vagy az önkormányzati társulás közigazgatási területén, a hivatásos tűzoltósággal kötött együttműködési megállapodás és annak szakmai iránymutatása alapján tűzoltási, valamint műszaki mentési célokra folyamatosan igénybe vehető készenléti szolgálatot lát el, továbbá közreműködik közvetlen tűz- és robbanásveszély esetén a biztonsági intézkedések végrehajtásában. Sajátos, szokatlan közttestület tehát, amelynek tagjai a települési önkormányzat (önkormányzati társulás) és a tűzoltó egyesület, célja a települési önkormányzat „önvédelmi” képességének növelése.

Az önkormányzati tűzoltóság előzményeként működő önkéntes tűzoltóság szakmai felügyeletét még rendeleti szinten az önkéntes tűzoltóság létesítéséről, működésének feltételeiről és feladatáról szóló 256/2008. (X. 21.) Korm. rendelet szabályozta. Jelenleg a Kat. tv. 24. § (2) bekezdése alapján a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szerve látja el az önkormányzati tűzoltóságok felügyeletét, ellenőrzi a létesítményi tűzoltóságok és az önkéntes tűzoltó egyesületek tevékenységét. E tevékenységi kör részleteit azonban sem a törvény, sem pedig az önkormányzati és létesítményi tűzoltóságokra, valamint a hivatásos tűzoltóság, önkormányzati tűzoltóság és önkéntes tűzoltó egyesület fenntartásához való hozzájárulásra vonatkozó szabályokról szóló 239/2011. (XI. 18.) Korm. rendelet nem rendezi, így annak minőségét megállapítani nem lehet. Az mindenképpen előre mutató, hogy a kontroll létét, mint garanciális kérdéskört már törvényi szinten rendezi a jogalkotó, a hozzátartozó jogkör részletezésének hiánya ugyanakkor jobbizonytalansághoz vezet.

A tűz elleni védekezésről szóló törvény rendelkezései arra térnek még ki, hogy az önkormányzati tűzoltóság parancsnokát a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szerve vezetőjének egyetértésével a közttestület nevezi ki.<sup>620</sup> Az egyetértési jog biztosítása nem egy klasszikus, inkább egy kivételes felügyeleti jogkör elem, máshol nem is találkozunk vele. Köznapibb párhuzamot keresve olyan, mintha a jegyző kinevezéséhez a kormány megbízott egyetértése is kellene.

Fentiekén túl az önkormányzati tűzoltóság esetében a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi, területi szerve és a hivatásos tűzoltóság ellenőrzi a tűz elleni védekezési, műszaki mentési tevékenység végrehajtását, az ehhez szükséges személyi, és technikai feltételek meglétét, a tűz elleni védekezési, műszaki mentési feladatokra való felkészültség és felkészülés helyzetét.<sup>621</sup>

<sup>620</sup> A tűz elleni védekezésről szóló törvény 34. § (2).

<sup>621</sup> Uo. 36. § (3).

Tekintettel arra, hogy az önkormányzati tűzoltóságok létesítésével, fejlesztésével, fenntartásával és működésével kapcsolatos költségek fedezetéről az általuk végzett feladattal arányosan a központi költségvetés is gondoskodik, a gazdálkodás Állami Számvevőszék általi ellenőrzésére van lehetőség.<sup>622</sup>

### 3.7. Sportköztestületek

A sportról szóló 2004. évi I. törvény (a továbbiakban: Sptv.) jelenleg hat köztestületet nevesít: a Magyar Olimpiai Bizottságot (a továbbiakban: MOB), a Magyar Paralimpiai Bizottságot (a továbbiakban: MPB), a Nemzeti Versenysportszövetséget (a továbbiakban: NVESZ), a Nemzeti Diák-, Hallgatói és Szabadidősport Szövetséget (a továbbiakban: NDHSZ), a Magyar Edzők Társaságát (a továbbiakban: MET), valamint a Sportegyesületek Országos Szövetségét (a továbbiakban: SOSz). A jogszabály valamennyi sportköztestület esetében külön-külön szabályozza a tagok és az ellátandó feladatok körét. Mindegyik sportköztestület legfelsőbb szerve a tagok összességéből álló közgyűlés.

Fontos kiemelni, hogy a sportszakszövetségek nem minősültek köztestületnek egészen 1996-ig. A sportról szóló 1996. évi LXIV. törvényhez (a továbbiakban: St.) fűzött indokolás szerint:

„[...] nemzetközi jellegéből és szervezettségéből következően a sport szervezeti rendszerének meghatározó eleme a sportági szakszövetség. [...] A nemzetközi sportszövetségekben tagsággal rendelkező sportágakban a szakszövetségek olyan közfeladatokat is ellátnak, mint a válogatott keretek működtetése és általuk a Magyar Köztársaság képvisellete a nemzetközi sporteseményeken, továbbá képzési feladatok, valamint a sportszakmai szabályok megállapítása. Autonómiájuk magas fokú, önkormányzati elven működnek, ezért indokolt jogállásukat ennek megfelelően meghatározni, összhangban a jogállamiság követelményeivel.”<sup>623</sup>

Az indokolás kitér arra is, hogy a MOB önálló jellegét, az olimpiai mozgalom jelentősége, a nemzetközi szabályozás és gyakorlat alapozza meg. Az

<sup>622</sup> Uo. 41. § (5).

<sup>623</sup> A sportról szóló 1996. évi LXIV. törvény indokolása.

önkormányzás elvére épülő működése és az olimpiai mozgalomhoz kapcsolódó közfeladatai pedig indokolták köztestületi meghatározását.

A sportköztestületek száma 1996 után többször változott, attól függően, hogy a döntéshozók milyen sportigazgatási, sportirányítási modell mellett foglalt állást. E modellek részletes bemutatása nem célja az értekezésnek, csak az elmúlt 10 évre visszatekintve is jól szemléltethetőek az átszervezések. 2012. január 1-jével<sup>624</sup> például a korábbi 5 sportköztestületi irányítási modell a MOB szervezetének átalakításával egyidejűleg megváltozott: négy sportköztestület köztestületi jogállásának megszüntetésével, és az általuk ellátott feladatok MOB-on belül külön szervezeti egységekhez (szakmai tagozatokhoz) történő telepítésével vált biztosítottá. 2017. január 1-jével aztán ismét átalakították a MOB tagozati rendszerét, az addig belső szervezeti egységekként működő tagozatok (újra) önállóvá válnak, és az élősport egyes további nagy területein közfeladatokat ellátó sportköztestületekként, a fentiekben az Sptv. kapcsán már ismertetett módon, működnek tovább.

Hasonlóan dinamikusan változott a sportköztestületek feletti törvényességi kontroll szabályozása is. Az egyes sportszakszövetségek köztestületté alakulásával összefüggésben Sárközy Tamás 2000-ben publikált cikkében megjegyezte, hogy a köztestület a Ptk.-ban szabályozott civiljogi forma, a sportszakszövetségek pedig közfeladataik ellenére az autonóm civil szféra részei, így álláspontja szerint nincs szükség felettük államigazgatási törvényességi felügyeletre, vagy ha mégis, akkor viszont annál a jogállami kontrollt egyértelműen biztosítani kell. Ez utóbbi megállapítást a szerző azért tette, mert megítélése szerint az St. szerinti törvényességi felügyelet annyira alulszabályozott volt, hogy nem felelt meg a jogállami kritériumoknak.<sup>625</sup> 2004 és 2012 között azonban a szabályozás egyetlen mondatra redukálódott, miszerint az adott sportköztestület feletti törvényességi felügyeletet az ügyészség gyakorolja. Amint arra Fazekas Marianna is rámutatott, semmiféle utaló szabály nem volt arra vonatkozóan, hogy az ügyészség ezt a kontrollt milyen szervekre irányadó szabályok szerint gyakorolja és mi történik, ha törvényt sértést észlel.<sup>626</sup>

A fenti hiányosságokat 2012. január 1-jével igyekezett korrigálni a jogalkotó, 2017. december 31-ig – sportköztestületenként – ügyészségi törvényességi ellenőrzésről rendelkezett az Sptv. néhány részletszabállyal. Ha a működés törvényessége másképpen nem volt biztosítható, az ügyész keresettel fordulhatott a

<sup>624</sup> A 2012. évet megelőző változásokról ld. SÁRKÖZY (2000) i. m. 65–74., FAZEKAS (2008) i. m. 96.

<sup>625</sup> SÁRKÖZY (2000) i. m. 74.

<sup>626</sup> FAZEKAS (2008) i. m. 97.

bírósághoz. Az ügyész által indított perek a Fővárosi Törvényszék hatáskörébe tartoztak. A Törvényszék az ügyész keresete alapján szükség esetén:

- hatályon kívül helyezhette a sportköztestület bármely szervének törvénysértő határozatát, és szükség szerint új határozat meghozatalát rendelhette el,
- a működés törvényességének helyreállítása céljából összehívhatta a sportköztestület közgyűlését, vagy határidő tűzésével a törvényes működés helyreállítására kötelezheti a közgyűlést, és minderről értesíthette a választott felügyelőbizottságot is,
- ismételt vagy súlyos törvénysértés esetén, vagy ha a sportköztestületnek nem volt szabályosan megválasztott ügyintéző és képviseleti szerve, vagy az a törvénysértő állapot megszüntetéséhez szükséges intézkedéseket nem tette meg, a sportköztestületnek vagy egyes szerveinek működését felfüggesztette, egyidejűleg – a törvénysértő állapot megszüntetésének időtartamára, de legfeljebb a kijelöléstől számított kilencven napra – felügyelő biztost jelölt ki.

A Kp. hatálybalépésével ismét módosultak az Sptv. törvényességi kontrollra vonatkozó rendelkezései. A Kp. speciális közigazgatási perként bevezette a köztestületi felügyeleti pert, amely tartalmazza a perindításra, a bíróság döntésére, az alkalmazható jogkövetkezményekre, a felügyelőbiztos kirendelésére vonatkozó általános szabályokat, így a törvény hatályon kívül helyezte a Kp.-ből is következő rendelkezéseket. A 2018. január 1-jétől hatályos szabályozás alapján valamennyi sportköztestület működése felett az ügyészség az Ütv. rendelkezései szerint ellenőrzést gyakorol. Az Ütv. törvényességi ellenőrzéssel összefüggő szabályainak ismételt ismertetésétől e helyütt eltekintek, tekintettel arra, hogy azokat a gazdasági kamaráknál már bemutattam.

#### **4. Köztestületi (felügyeleti) per**

Ahhoz, hogy lássuk, hogy a Kp. milyen jelentős eredményt ért el a köztestületek feletti törvényességi felügyelet egyes eljárásjogi kérdéseinek rendezésében, röviden ki kell térni egy – a Kp. hatályba lépése előtti – szabályozási visszasság bemutatására. Ez abban nyilvánult meg, hogy egyes köztestületek feletti (például a szakértői, ügyvédi kamarák esetében) törvényességi felügyeleti eljárás során a bírósági út a törvényszék hatáskörébe tartozott és a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) általános szabálya

szerint folyt, más esetekben (például az Állatorvosi Kamaránál) a régi Pp. XX. fejezete – a közigazgatási perek – alapján kellett lefolytatni a pert. A közjegyzői kamara tekintetében pedig ez a kérdés teljesen szabályozatlan volt. Meg kell jegyezni azt is, hogy a helyi önkormányzatok és térségi fejlesztési tanácsok törvényességi felügyeleti ügyei vonatkozásában is az az elv érvényesült, hogy a közigazgatási és munkaügyi bíróságok jártak el a közigazgatási perekre irányadó szabályok szerint. Az egyes köztestületi törvények eltérően szabályozták (ha szabályozták egyáltalán) továbbá a bíróság által a jogsértés megállapítása esetén alkalmazható jogkövetkezményeket is.

A fenti kaotikus állapotot a Kp. és az azzal egyidejűleg hatályba lépő Áht. mód. 8/A. § (6) bekezdése szüntette meg. Az Áht. mód. kimondta, hogy a köztestület, illetve szervei és a köztestületi tagok, illetve az egyes köztestületi szervek, tisztségviselők közötti jogvitában, továbbá a köztestület, illetve szervei, tisztségviselői és a köztestület felett törvényességi felügyeletet vagy ellenőrzést gyakorló szerv közötti jogvitában a közigazgatási ügyben eljáró bíróság dönt. A Kp. XXIV. fejezete pedig a köztestületi felügyeleti pert szabályozza, így egységesült az eljárási rend ezekben perekben. Fontos kiemelni, hogy a Kp. a köztestületi felügyeleti perekről szóló fejezetében mind a törvényességi felügyeletet, mind a törvényességi ellenőrzést gyakorló szervek által kezdeményezett pereket szabályozza, így a továbbiakban én is ezt a gyűjtőfogalmat használom. A köztestületi felügyeleti per a Kp. 136. § (1) bekezdése alapján sajátos egyszerűsített per, a per során hozott ítéletekkel szemben csak rendkívüli perorvoslatokra van lehetőség.

A törvényességi kontroll tárgyi terjedelmét nem a Kp., hanem az egyes köztestületeket létesítő törvények határozzák meg. Jellemzően a felügyelet kiterjed a köztestületek normatív aktusaira és az egyedi döntéseikre is, így a per normakontroll-eljárás és egyedi – de nem hatósági – döntésekkel kapcsolatos eljárás is lehet. 2020. április 1-jével a szabályozás pontosításával az is egyértelművé vált, hogy a köztestület mulasztása esetén a köztestület felett törvényességi felügyeletet gyakorló szerv nem mulasztási pert, hanem köztestületi felügyeleti pert indít. A tárgyi hatály kapcsán ki kell emelni, hogy a közigazgatási jogelmélet az aktustanban a köztestületi szabályzatokat az ún. belső normatív aktusok közé sorolta. A köztestületek öngazgatásának része a szabályozási jogkör, ennek keretében a tagokra, a tisztségviselőkre, köztestületi szervekre kötelező szabályzatok (köztük az alapszabály) születnek. Ezek a Jat. alapján nem jogszabályok és nem közjogi szervezetszabályozó eszközök, alkotmány-



bírósági normakontroll tárgyai így nem lehetnek,<sup>627</sup> de bírói felülvizsgálatokra a régi Pp. alapján is lehetőség volt. A korábbi szabályozás mellett ugyanakkor problémaként jelentkezett, hogy az egyedi ügy teljes körű elbírálása megakadt, ha a peres ügy tárgyát képező döntés a vonatkozó kamarai belső szabályzatoknak megfelelt, még ha a vonatkozó szabályzat törvényessége kétségessé is vált. E Jat. hatálya alá nem tartozó normatív aktusok<sup>628</sup> törvényessége a Kp. általános szabályai alapján – az erre irányuló kérelem esetén – az egyedi döntéssel együtt vagy – a törvényességi kontrollt biztosító szerv kezdeményezése esetén – önállóan is közigazgatási jogvita tárgya lehet ma már.<sup>629</sup>

A köztestületi felügyeleti per megindítására a törvényességi kontrollt gyakorló szerv jogosult, amelyet általában a köztestületet létesítő jogszabály jelöl ki. A Kp.-hez fűzött kommentár foglalkozik azzal az esettel is, ha a kijelölés nem történik meg. Ebben az esetben, például az MTA-nál, korábban a szerzők álláspontja az volt – a köztestületekre vonatkozó mögöttes joganyagok többszörös utalásaira épülő rendszerét felfejtve –, hogy a per indítására az ügyész jogosult, mivel az egyesületek feletti törvényességi ellenőrzést is az ügyész végezte.<sup>630</sup> Ugyanakkor Fazekas Marianna erre a következtetésre azt mondta, hogy inkább a formális logika eredménye, nem pedig tudatos jogalkotói szándék vagy autentikus jogértelmezés.<sup>631</sup> Az Ütv. hatályos rendelkezései szerint az ügyész jogi személy működésének törvényességét általánosságban nem, csak külön törvény rendelkezései alapján ellenőrizheti, illetve, ha jogi személy működésének törvényessége felett bíróság, közigazgatási hatóság, vagy bíróságon kívüli más jogalkalmazó szerv gyakorol törvényességi felügyeletet, az ügyész – törvényben meghatározott feltételek alapján – törvényességi felügyeleti eljárást kezdeményezhet. Meg kell jegyezni továbbá azt is, hogy a Kp. lehetővé teszi közvetlen jogsérelem esetén az érintett egyének számára is, hogy közigazgatási pert indítsanak köztestületek normatív aktusaival szemben, ugyanakkor erre az eljárásra a Kp. általános szabályai irányadóak és a perben a törvényességi kontrollt gyakorló szerv érdekeltként vehet részt.

A per megindításának feltétele az eredménytelen felhívás. A korábbiakban láthattuk, hogy az ágazati jogszabályok sok esetben lakonikus rövideggel tárgyalják a felhívás jogintézményét, nem szabályozva ahhoz kapcsolódóan el-

<sup>627</sup> HOFFMANN–ROZSNYAI i. m. 33.

<sup>628</sup> A Jat. hatálya alá tartozó normatív aktusok bírósági felülvizsgálata speciális eljárásrend alapján zajlik.

<sup>629</sup> BARABÁS–KOVÁCS–ROZSNYAI i. m. 740–741.

<sup>630</sup> Uo. 728.

<sup>631</sup> FAZEKAS i. m. 93.

járási határidőt vagy az érintett válaszadási kötelezettségét. A Kp. e hiányosságokat is megpróbálja orvosolni, amikor a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete körében a Kúria Önkormányzati Tanácsa gyakorlatában kialakult megközelítéssel (Kúria Köf.5.071/2013/2.) élve úgy rendelkezik, hogy a keresetlevelet a felhívásban meghatározott határidő eredménytelen elteltétől számított harminc napon belül a bíróságnál kell benyújtani.<sup>632</sup>

A köztestületi felügyeleti perben jogsértés megállapítása esetén<sup>633</sup> az általánosan alkalmazható jogkövetkezményeken túli speciális jogkövetkezmények is alkalmazhatók. Általános jogkövetkezmény a Kp. szerint, ha a bíróság

- a közigazgatási cselekményt megváltoztatja, megsemmisíti, hatályon kívül helyezi, illetve az általános hatályú rendelkezésnek az ügyben való alkalmazását kizárja,
- szükség esetén a közigazgatási cselekmény megsemmisítése, hatályon kívül helyezése, illetve az általános hatályú rendelkezés ügyben való alkalmazásának kizárása mellett a közigazgatási szervet új eljárásra kötelezi,
- a közigazgatási szervet marasztalja.<sup>634</sup>

A mulasztási per eredményeként pedig, ha a bíróság a mulasztást megállapítja, a mulasztó szerv köteles az elmulasztott cselekményt az irányadó jogszabályi határidőn belül, ennek hiányában harminc napon belül megvalósítani.<sup>635</sup>

Fenti jogkövetkezmények közül a megváltoztatás kizárt egyrészt a köztestületek normatív aktusainak esetében,<sup>636</sup> *másrészt egyes a köztestület szervezeti felépítését, szerveinek létrehozását, megszüntetését, átszervezését érintő, a testületek vagy a tisztségviselők választása körébe tartozó stb. egyedi köztestületi döntéseket*<sup>637</sup> illetően a köztestületi autonómia védelme érdekében. Pontosan azért volt szükség a speciális jogkövetkezmények megállapításának lehetőségére, hogy egyszerre megvalósulhasson a köztestületi önkormányzatiság tiszteletben tartása és a hatékony jogvédelem.

<sup>632</sup> Kp. 136. § (2).

<sup>633</sup> Nincs eltérés az általános szabályoktól, ha a bíróság a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv keresetét elutasítja, és a köztestület megtámadott közigazgatási cselekményét jogszerűnek ítéli.

<sup>634</sup> Kp. 89.§.

<sup>635</sup> Kp. 129. § (3).

<sup>636</sup> Kp. 90. § (3).

<sup>637</sup> BARABÁS–KOVÁCS–ROZSNYAI i. m. 731.

Sajátos jogkövetkezményként a bíróság – akár a Kp. általános vagy mulasztási perre vonatkozó szabályai szerinti jogkövetkezményekkel együtt –

- a működés jogszerűségének helyreállítása érdekében elrendelheti a jogsértés orvoslására jogosult köztestületi szerv összehívását,
- a jogsértő köztestületi szerv vagy tisztségviselő tevékenységét a jogszerűség helyreállításáig felfüggesztheti, illetve
- a köztestület működése törvényességének biztosítására és ellenőrzésére felügyelőbiztost rendelhet ki.<sup>638</sup>

A köztestületi szerv összehívásával a bíróság elősegíti, hogy ítéletének nyomán maga a köztestület tudja orvosolni a jogsértést, a köztestületi szerv vagy tisztségviselő tevékenységének felfüggesztésével pedig elkerülhető, hogy a szerv vagy a tisztségviselő tevékenységével a köztestület törvényes működését vagy a törvényes működés helyreállítását veszélyeztesse. Míg a sorozatos törvényt sértést elkövető polgármester megbízatását az Möt. 70. §-a alapján indult perben a bíróság megszünteti, a köztestületek esetében csak a tevékenység időleges szüneteltetését jelentő felfüggesztés rendelhető el. Ugyanakkor a polgármester közjogi felelősségre vonásával kapcsolatban kiadott 5/2010. Közigazgatási jogegységi határozat IV. pontjában meghatározott szempontok a felfüggesztés elrendelése körében is megfelelően alkalmazhatóak, azaz a tisztségviselő felfüggesztésére akkor kerülhet sor, ha a sorozatos törvényt sértés jelentősebb súlyú, a köztestület működését, a köztestületi önkormányzatiságot, valamint a köztestület vagyonát sértette vagy veszélyeztette.<sup>639</sup>

A harmadik speciális jogkövetkezmény a felügyelőbiztos kirendelése. Mivel ilyenkor egy külső személy avatkozik be a köztestület működésébe, ez a döntés már erőteljesebben érinti a köztestületi autonómiát. A felügyelőbiztosnak a köztestülettől független személynek kell lennie, személyére a törvényességi felügyeletet gyakorló a keresetlevélben javaslatot tehet, de ez a bíróságot nem köti. A felügyelőbiztos tevékenységére tekintettel nem utasítható és nem vonható például fegyelmi felelősségre a köztestület által e tevékenysége miatt. Feladata a jogszerű köztestületi működés biztosítása, illetve a működés ellenőrzése. A jogsértő állapot felszámolására a bíróság határidőt állapít meg. A felügyelőbiztost folyamatos tájékoztatási kötelezettség terheli mind a bíróság mind a törvényességi kontrollt gyakorló szerv irányában. A felügyelőbiztos kirendelésének is megvan a helyi önkormányzati párhuzama: a helyi önkormány-

<sup>638</sup> Kp. 137. §.

<sup>639</sup> BARABÁS–KOVÁCS–ROZSNYAI i. m. 731–732.

zat képviselő-testületének felosztatása esetén az önkormányzati hatásköröket a kormány megbízott gyakorolja.<sup>640</sup>

A Kp.-hez fűzött kommentár kiemeli, hogy a Kp. 137. §-a nem rendelkezik arról, hogy a bíróság a fentiekben bemutatott sajátos jogkövetkezményeket hivatalból – erre irányuló kereseti kérelem nélkül – alkalmazhatja-e, illetve eltérhet-e a kereseti kérelemtől, ha más jogkövetkezményt tartana célravezetőnek. A szerzők álláspontja szerint a köztestületi autonómia védelme a kereseti kérelemhez kötöttség megőrzését indokolja, amelyet a Kp. 85. § (1) bekezdése általános érvénnyel, főszabályként mond ki. Ugyanakkor a Kp. 85. § (1) bekezdése alapján a bíróság a közigazgatási tevékenység jogszerűségét a kereseti kérelem korlátai között vizsgálja. A Kp. 89. § (3) bekezdése szerint pedig a bíróság hivatalból kötelezi a közigazgatási szervet a tevékenység jogsértő következményének elhárítására, amibe beletartozhatnak akár a 137. §-ban előírt speciális jogkövetkezmények is. A kereseti kérelemhez kötöttség elvének áttörését igazolhatná az az érv is, hogy a köztestületi felügyeleti perek célja alapvetően nem a szubjektív jogvédelem, hanem egy közigazgatási tevékenységet (is) végző sajátos jogállású szerv jogszerű működésének érvényesítése.<sup>641</sup> A kereseti kérelemhez kötöttség elvének érvényesüléséről bővebben akkor lehet majd nyilatkozni, ha az idővel bővülő bírói gyakorlatot is tudjuk elemezni.

## 5. A köztestületek feletti kontroll értékelése

A köztestületek feletti törvényességi kontroll kérdéskörét az egyes köztestületeket létesítő törvények rendezik. A szabályozásról összességében megállapítható, hogy rendkívül szerteágazó és a legnagyobb jóindulat mellett is elnagyolt. Egyes esetekben pedig a jogalkotó egyáltalán nem rendezte a kontroll kérdését. Mindezek a negatívumok pedig jónéhány jogbiztonságot érintő kérdést felvetnek. A különbségeket jól szemlélteti az 1. számú saját szerkesztésű táblázat is, mely köztestület típusonként ismerteti a kontroll típusát és a kontrollt gyakorló szervet.

A köztestületek feletti törvényességi kontroll fő megjelenési formája a törvényességi felügyelet, de találunk példát törvényességi ellenőrzésre is (például a gazdasági élet kamarái esetében). A működés folyamatos ellenőrzése, felügyelete vagy a köztestületet létesítő törvényben kijelölt államigazgatás szerv, vagy

<sup>640</sup> NAGY–HOFFMAN i. m. 517.

<sup>641</sup> BARABÁS–KOVÁCS–ROZSNYAI i. m. 732.

az ügyészség hatásköre. A törvényességi felügyeletet gyakorló államigazgatási szerv döntően az ágazatért felelős miniszter, szakmai kamarák esetén az egyetlen kivétel ez alól a Magyar Szabadalmi Ügyvivői Kamara, amely felett az SZTNH elnöke gyakorolja felügyeletet. A törvényességi felügyelet sajátos megjelenési formája az osztott törvényességi felügyelet (például a mérnöki és építész kamarák esetében), amikor a vizsgált szerv felett több szerv gyakorolja a kontroll-tevékenységet, mivel bizonyos speciális szakértelmet igénylő kérdésekben nem az általános ügyekben eljáró miniszter végzi a vizsgálatot. A törvényességi ellenőrzésnek is két különböző formája jelenik meg, az egyik az ügyészi (gazdasági élet kamarái, sportköztestületek esetében), a másik a miniszteri (NPK esetében). Ezen túlmenően vannak olyan köztestületek is, ahol a kérdés egyáltalán nem szabályozott: MTA, MMA, MKK. Formális logikai következtetés egyébként vezethetne oda, hogy a nem szabályozott esetekben a jogi személyek feletti általános törvényességi felügyelet érvényesül, viszont a Ptk. megfogalmazásában azt a jogi személyt nyilvántartó bíróság látja el, a köztestületek esetében pedig nem feltétlenül van ilyen bíróság.

Közös jellemző a törvényességi felügyelet és ellenőrzés szabályozásában, hogy – a köztestületek autonómiájának tiszteletben tartása érdekében – a kontroll célja csak a működés törvényességének biztosítása lehet, és hogy az ahhoz kapcsolódó jogosítványok több állami szerv között oszlanak meg.

A 2. és 3. számú táblázatban azokat az információkat foglaltam össze, amelyek törvényességi felügyelet esetén a tárgyi hatály, illetve az eljárási kérdések szabályozottságát vizsgálják (2. számú táblázat), továbbá az egyes eszközöket veszik számba, előfordulásuk gyakoriságát ismertetik (3. számú táblázat).

A törvényességi felügyelet és a törvényességi ellenőrzés elnevezéssel illetett jogkörök közös vonása, hogy a jogsértés észlelése esetén a kontrollt gyakorló szerv törvényességi felhívással él a jogsértő köztestületi szervnél. Ha ez nem vezet eredményre, akkor a bírósághoz – tehát egy másik, az igazságszolgáltatási hatalmi ágba tartozó szervhez – fordulhat a jogsértés korrigálása érdekében. A köztestület önkormányzati jogainak védelme miatt a kontrollt gyakorló szerv nem, vagy csak igen szűk körben rendelkezik aktus-felülvizsgálati joggal, és eljárása szubszidiárius, azaz csak akkor kerül rá sor, ha bírósági eljárásnak vagy közigazgatási hatósági eljárásnak nincs helye. A szabályozás az egészségügyben működő szakmai kamarák esetében a munkaügyi vitákat, a gazdasági élet kamaráinál a választottbírósági eljárásokat is a kivételek közé sorolja. A szubszidiaritás egyik oka, hogy az egyének igényérvényesítési lehetőségét és az

azzal összefüggő döntési szabadságot ne vonja el a kontrollt ellátó szerv azzal, hogy ő dönt a bírósági, hatósági eljárás megindításáról.<sup>642</sup>

Adódik a kérdés, hogy mi történik akkor, ha a jogosult nem kezdeményezi az adott eljárást. Közigazgatási hatósági ügyekben a jogsértés – kérelem hiányában is – orvosolható a hatósági eljárás feletti felügyeleti eljárásban, tehát a szubszidiaritás főleg abban az esetben jelenthet problémát, ha nem hatósági ügyről van szó és az érintett személy nem érdekelt a jogsértés megszüntetésében. A másik kérdés, hogy a szubszidiaritás a törvényességi kontrollok tekintetében jellegadó sajátosság-e, azaz akkor is érvényesülnie kell-e, ha a törvényességi kontrollról rendelkező jogszabály azt nem mondja ki. Álláspontom szerint a szubszidiaritás mögött meghúzódó okok, azaz az érintettek rendelkezési jogának minél szélesebb körű biztosítása és a párhuzamos eljárások elkerülése, általánosságban alapját képezhetik az elv érvényesítésének. Ugyanakkor fontos lenne egy olyan irányú változtatás a szabályozásban, hogy azokban az esetekben, amikor vélelmezhető a jogsértés, az érintett viszont nem él a külön eljárás indításának lehetőségével, akkor a törvényességi felügyeleti, ellenőrzési jogkör gyakorolható legyen. Végezetül a közös jellemzők közé sorolható még az eljárás folyamatos és döntően utólagos jellege, amely alól csak kevés kivétel van, például az ügyvédi kamarák egyes kiemelt jelentőségű szabályzatainak vizsgálata.

Az egyes kontroll eljárásokra vonatkozó szabályok áttekintését követően az is megállapítható, hogy *sok esetben nem szabályozott a tárgyi hatály, és a kontrollhoz kapcsolódó jogkörök nem differenciáltak* (a legtöbb esetben csak a felhívásra és a bírósághoz fordulásra van lehetősége a kontrollt gyakorló szervnek). Az egyszeri felhíváson kívüli sajátos, máshol nem is szabályozott eszköz a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara esetében gyakorolható ismételt felhívás, az Üttv. által szabályozott kétféle kérelmes felhívás, vagy az önkormányzati tüzoltóságnál szereplő, kinevezéshez kapcsolódó egyetértési jog.

*Az eljárási cselekményekre vonatkozó határidők a legtöbb esetben szintén nem tisztázottak*, az iratküldés szabályai, a felhívás alakja, tartalmi kellékei, vagy az iratok késedelmes felterjesztésének jogkövetkezménye. Ezek azért jelentenek súlyos hiányosságot, mert a kontroll iratalapú, így érdemi munka ezek nélkül nem végezhető. Tekintettel a járványidőszak alatt szerzett tapasztalatokra a felterjesztések elektronikus úton való továbbításának lehetőségét, kötelezettségét mindenképpen rögzíteni szükséges. Több esetben is megfigyelhető továbbá, hogy a törvényességi felügyeletre vonatkozó rendelkezéseken belül a

<sup>642</sup> BARABÁS–KOVÁCS–ROZSNYAI i. m. 732.

törvényességi felügyelethez nem kapcsolódó hatósági kérdésről is rendelkezik a jogalkotó, vagy ugyanabban a szakaszban a törvényességi ellenőrzés kifejezést is használja, amely félreérthető.

Különösen szembeűnők a hiányosságok más felügyeleti tevékenységre vonatkozó szabályozással összevetve, hiszen a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeleti eljárás részleteit külön kormányrendelet tartalmazza, és a hatósági felügyelet, hatósági eljárások feletti felügyelet is nagyobb részletességgel rendezett az Ákr.-ben és az ágazati normákban. *Ha a jogalkotói álláspont az, hogy a törvényességi felügyelet keretében végzett cselekmények nem minősülnek hatósági tevékenységnek, akkor vagy sui generis szabályozás megteremtésével, vagy más eljárásjogi kérdéseket rendező normára való utalással kellene megoldania a problémát.*

Az alulszabályozottság alóli kevés kivételt képezi az Üttv., amely összehasonlítva más törvényekkel, sokkal differenciáltabb rendelkezéseket tartalmaz. Pontosabban szabályozott például az eljárás tárgyi hatálya, a kiemelt szabályzatok esetében lehetőség van a jogsértés megelőzésére is, és a jogszabály a miniszter statisztikai adatkérési és iratbetekintési jogára is kiter.

Szintén *jelentős eredménnyel járt a jobbiztonság előremozdítása terén a Kp. hatályba lépése*, amely közös nevezőre hozta a köztisztületi felügyeleti perekre vonatkozó eljárásjogi szabályokat. A Kp. egységesítette a perindítási határidőt, illetve a Kp. általános szintjére emelték az egyes törvényekből a köztisztületi felügyeleti perben a bíróság által alkalmazható jogkövetkezményeket.<sup>643</sup> Kimaradt ugyanakkor – bizonyára véletlenül – a Kp. hatálybalépéséhez kapcsolódó deregulációk sorából a Szabadalmi tv. 35. § (2) bekezdése, amelynek hatályos rendelkezései szerint a törvényességi felügyeleti perek a Fővárosi Törvényszék hatáskörébe tartoznak, és azokra a Pp. általános szabályait kell alkalmazni.

*Érintőlegesen kapcsolódik csak a témához, de meg kell jegyezni, hogy az Állami Számvevőszék ellenőrzési lehetősége a köztisztületek gazdálkodását érintően általánosan fennáll, ha állami támogatással vagy átvett feladatok térítéseként állami forrásokkal is gazdálkodik a köztisztület.*

Mindezen kétségkívül pozitív irányú változások ellenére bőven maradtak még fenn kérdések. Például különbözhetnek-e a törvényességi felügyeleti jogkörök vagy az eljáráshoz kapcsolódó vizsgálati módszerek attól függően, hogy a köztisztület milyen főbb jellemzőkkel bír (például kényszertagság elve érvényesül-e) és mekkora mértékben lát el közfeladatokat. A feltárt különbségek álláspontom szerint olyan mértékűek, hogy azok ágazati jellegzetességekkel

<sup>643</sup> FAZEKAS (2018) i. m. 6.

aligha magyarázhatók, inkább a jogintézmény tisztázatlanságára vezethetők vissza. Ha a jogalkotó mégis indokoltnak látja az ilyen szintű különbségtételt, akkor pedig kérdéses, hogy jelölhetőek-e ugyanazzal az elnevezéssel az eltérő hatáskörcsoportokból álló jogintézmények. *Az elemzés alapján a tartalmi és elnevezésbeli tisztázatlanságot is megállapíthatónak tartom.* Ha a kontrollt gyakorló szerv számára biztosított intézkedési lehetőségek csak a felhívásra terjednek ki, illetve arra van lehetősége, hogy eredménytelen felhívás esetén más szerv (tipikusan bíróság) eljárását kezdeményezhesse, akkor az álláspontom szerint inkább a törvényességi ellenőrzésnek feleltethető meg. Törvényességi felügyeletről akkor beszélhetünk, ha ennél erőteljesebb jogosítványok is megilletik a kontrollt gyakorló szervet. Ezért harmonizált álláspontom szerint a törvényességi felügyeleti elnevezés a gyakorolt jogkörrel, amikor a gazdasági kamarák felett az ágazatért felelős miniszter gyakorolt törvényességi felügyeletet. A miniszter ugyanis megsemmisíthette a kamara határozatát, összehívhatta a gazdasági kamara illetékes testületi szervét vagy a küldöttgyűlést, ismételt vagy súlyos jogszabálysértés esetén pedig a gazdasági kamara egyes szerveinek, tisztségviselőinek működését is felfüggeszthette. A miniszter indokolt esetben a közérdekre tekintettel határozatát azonnal végrehajthatóvá nyilváníthatta, ennek felfüggesztését a kamara a bírósághoz intézett keresetlevélben kérhette. Itt kell megjegyezni, hogy a köztestületek megjelenési formái, illetve a felettük érvényesülő kontroll eszközrendszere nemzetközi viszonylatban is rendkívüli változatos és nagyban függ az adott ország közjogi hagyományaitól, ugyanakkor találunk példát arra, hogy a represszív jellegű felügyeleti eszközök alkalmazásáról is maga a felügyeleti szerv, nem pedig bíróság dönt. A felügyeletet ellátó szerv döntései ellen a jogorvoslati lehetőség természetesen biztosított.

Az is szembeűnő a hazai szabályozást illetően, hogy azon ritka esetekben, amikor a köztestület felett ügyészségi törvényességi ellenőrzés érvényesül, az ügyész jogkörei (felhívás, perindítás) semmivel sem erőteljesebbek, mint – néhány kivételt, így például az Üttv.-ben és a Kjtv.-ben biztosított, kiemelt szabályzatokra vonatkozó előzetes vizsgálati lehetőséget leszámítva – a más köztestületek felett törvényességi felügyeletet gyakorló államigazgatási szervé. Fazekas Marianna álláspontja szerint sokkal jobban illik az inkább egyesületi jellemzőket hordozó kamarákhoz az ügyészi törvényességi ellenőrzés.<sup>644</sup> A civil jelleg erősebb, ha a köztestületben önkéntes a tagság és a közfeladatok száma csekély. E 2008-ban tett és annak idején érvekkel jól alátámasztott megállapítással összefüggésben ki kell emelni, hogy az eltelt több mint 15 évben

<sup>644</sup> FAZEKAS (2008) i. m. 93.



megváltozott a jogszabályi környezet, így a korábbi érvek ma már nem hívhatók fel. Ahogy arra a civil szervezetek törvényességi felügyeletét tárgyaló alfejezetben rámutattam, az ezzel kapcsolatos szakmai vitát is bemutatva, a hatályos jogszabályok szerint a jogi személyek – köztük az egyesületek – feletti általános törvényességi felügyeletet a jogi személyt nyilvántartó bíróság látja el, illetve az agrárkamarákban például már a kötelező tagság elve érvényesül.

Nehezen alátámasztható továbbá az a különbség tétel is, hogy az azonos típusba: a nem kamarai szakmai köztestületek közé tartozó három szerv esetében, miért háromféle a szabályozás. Az MKK esetében a kérdéskör nem szabályozott, az MRK felett a törvényességi ellenőrzést az ügyészség gyakorolja. Az NPK felett pedig a köznevelésért felelős miniszter törvényességi ellenőrzést<sup>645</sup> gyakorol. Ez a szabályozás biztos, hogy nélkülöz minden logikát. A bekövetkezett jogszabályi változásokra tekintettel, és mivel semmilyen tudományos, dogmatikai ellenérv nincs, nem látom akadályát, hogy valamennyi esetben, amikor az ügyészi törvényességi ellenőrzés érvényesül, áttérjen a jogalkotó a közigazgatási szerv által végzett kontrollra. Fontos megjegyezni, hogy ha a választott kontrollforma törvényességi felügyelet, akkor az Ütv. alapján az ügyészségnek továbbra is megmaradna az eljárás kezdeményezési joga. Ha viszont a jogi személy működése feletti kontroll törvényességi ellenőrzés, mint az NPK esetében, akkor az Ütv. hatályos megfogalmazása miatt előbbi állítás nem lesz igaz, a törvénytövegeben ugyanis a felügyelet kifejezés szerepel. Megfontolandó tehát az Ütv. 28. § (3) bekezdésének pontosítása, hogy az ügyész eljárás kezdeményezésére vonatkozó jogosultsága a törvényességi ellenőrzés esetében is biztosított legyen.

Végezetül fontos adalék a törvényességi kontroll intézményének megértéséhez az is, hogy a korábban köztestületként működő szervek miért kerültek át-szervezésre, elvesztve a köztestületi jogállásukat, így a Nemzeti Akkreditációs Testület (a továbbiakban: NAT) és a Magyar Bírósági Végrehajtó Kamara. A NAT esetében, amint ezt már korábban jeleztem egyrészt az akkreditálási tevékenység jellege volt a változás indikátora. A jogalkotó álláspontja szerint az akkreditálás egy közhatalmi tevékenység, így szabályait a közérdek védelme és a kérelmezők versenyképességének növelése érdekében volt szükséges átalakítani. Ezt a változást az akkreditálás hatósági tevékenység jellegének megerősítésétől várták (az Európai Parlament és a Tanács 765/2008/EK rendelete (15) preambulum-bekezdése is kimondja, hogy a nemzeti akkreditáló testületeket feladataik ellátása során hatósági tevékenységet ellátó szervezetek

<sup>645</sup> A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 63/K. §.

kell tekinteni, jogi státusuktól függetlenül). A másik ok az volt, hogy a kormány tagjának törvényességi felügyeleti joga és a beszámolási kötelezettség nem látszott elegendőnek annak biztosítására, hogy a NAT valóban a közérdek érvényesülése érdekében végezze tevékenységét.

A Magyar Bírósági Végrehajtó Kamara átalakításának is több oka volt. A jogalkotói álláspont szerint a bírósági végrehajtással kapcsolatos közvélekedés az elmúlt években jelentősen romlott. A kamara érdekvédelmi feladatait túlértékelt, de emellett szakmai felügyeleti feladatait nem kellő súllyal értelmezte, így a törvénymódosítás célja az igazságszolgáltatásba vetett közbizalom helyreállítása is volt. A kamara jogutódlással átalakult a Magyar Bírósági Végrehajtó Karrá (továbbiakban: Kar). A végrehajtással kapcsolatos közfeladatokat a Kar a hivatali szervén keresztül látja el, amelynek vezetőjét a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága (a továbbiakban: Hatóság) nevezi ki 7 évre.<sup>646</sup> *Bár a Kar elvesztette köztisztviselői jogállását, ugyanakkor a Vht.-ben foglalt eltérésekkel a köztisztviselőkre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni rá.*<sup>647</sup>

A Vht. 230. § (1) bekezdése alapján a végrehajtási szervezet feletti általános felügyeletet a Hatóság látja el.

*Alláspontom szerint e két példa arra utal, hogy a delegált feladatok ellátásával kapcsolatos problémák arra késztették a döntéshozót, hogy átgondolja milyen szervezeti keretek között tudja biztosítani a hatékony és szakmai szempontból sem kifogásolható közfeladat-ellátást. Amikor azt látta, hogy a törvényességi felügyelet nem elégséges a törvényes működés biztosításához, más megoldást keresett. Kérdésként merül fel ugyanakkor, hogy egy szabályozottabb, differenciáltabb jogkörökkel biztosító törvényességi felügyeleti jogkör mellett elkerülhető lett volna-e a nagyfokú átalakítás az ismertetett két eset kapcsán vagy a közfeladatok jellege mindenképpen igényelte a nagyobb állami szerepvállalást.*<sup>648</sup>

*Összefoglalóan elmondható, hogy a köztisztviselők esetében a törvényességi kontrollra vonatkozó szabályozás több szempontból történő újragondolása mindenképpen indokolt és elősegítené a jogbiztonság követelményének foko-*

<sup>646</sup> Vht. 253. § (3) bekezdés.

<sup>647</sup> A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény, és ezzel összefüggésben egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi CVII. törvény indokolása.

<sup>648</sup> Megjegyzem, hogy találunk példát a közfeladatok „ellentétes irányú mozgására” is: a Magyar Növényvédő Mérnöki és Növényorvosi Kamara létrehozásának egyik indoka az volt, hogy a növényvédelmi szakigazgatás szakembergárdája a megnövekedett feladatokat a korábbi törvényi szabályozás és feltételrendszer mellett egyedül nem tudta ellátni. Ld. a Magyar Növényvédő Mérnöki és Növényorvosi Kamaráról szóló 2000. évi LXXXIV. törvény indokolása.

*zottabb érvényesülését. Ehhez szükséges (lenne) a törvényességi felügyeleti és ellenőrzési eljárások statisztikai adatainak áttekintése, viszont eltérően a helyi önkormányzatoknál ismertettekkel, az OSAP adatgyűjtésben a köztestületek feletti kontrolleljárások nem szerepelnek. Megfelelő statisztikai adatok rendelkezésre állása esetén felmérhető lenne az intézkedések száma és a törvénysértések jellege.*

A köztestületek feletti törvényességi kontroll szabályozásának megújításával kapcsolatos megoldási lehetőségek felméréséhez hozzájárulhat a helyi önkormányzatok és a köztestületek működése feletti kontrolltevékenységek összevetése. Ennek eredménye segíthet a jogalkotónak állást foglalni a kérdésben, hogy mi a célszerűbb: ágazatonként megújítani a köztestületi joganyagot felhasználva esetleg a helyi önkormányzati modell eredményeit, vagy egységes szabályozást alkotni akár a köztestületekre, akár a köztestületekre és a helyi önkormányzatokra együttesen.

## 5. FEJEZET

### A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÉS A KÖZTESTÜLETEK MŰKÖDÉSE FELETTI KONTROLLTEVÉKENYSÉGEK ÖSSZEVETÉSE

A törvényességi felügyeleti jogkört érintően bemutatott példák rámutattak arra, hogy a szabályozás intézményenként és ágazatonként történik. Egységes szabályozás a területen sohasem volt, a törvényességi felügyeleti jogkörhöz tartozó eszközöknek nincs katalógusa, néha csak olyan eszközök biztosítottak hozzá, amelyek más esetben a törvényességi ellenőrzéshez. A helyi önkormányzati és köztestületi joganyag együttes áttekintésével azonban felfedezhetők a szabályozás közös pontjai, párhuzamos megoldásai is.

A szabályozás szintjeit tekintve megállapítható, hogy a helyi önkormányzatok felett érvényesülő kontroll típusát maga az Alaptörvény határozza meg és az Alaptörvény rendelkezik a helyi önkormányzat rendeletének felülvizsgálatáról, továbbá az önkormányzati rendelet vagy önkormányzati határozat pótlásának lehetőségéről. A köztestületek feletti kontroll vonatkozásában az Alaptörvény nem tartalmaz rendelkezéseket.

A helyi önkormányzatok esetében a törvényességi felügyeletre vonatkozó további szabályokat az Möt.v. tartalmazza, a 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet pedig számos olyan eljárási kérdést tisztáz (eljárási határidők, formai követelmények), melyek garanciális jelentőségűek és az ellenőrzési modell kapcsán is felmerültek már.

A köztestületek esetében a törvényességi kontrollra vonatkozó rendelkezéseket törvényi szinten szabályozzák, azok végrehajtásával vagy az eljárási kérdések tisztázásával foglalkozó rendeleti szabályozás nincs, jöllehet ennek hiányára több szakember felhívta már a figyelmet.

A törvényi szintű szabályozásban az Möt.v. és a köztestületi joganyag közös vonása, hogy a jogalkotó foglalkozik az eljárás tárgyi hatályával, azaz rendelkezik arról, hogy mely ügyekben van helye törvényességi felügyeletnek. Az Möt.v. és a köztestületi törvények többsége részleteiben szabályozzák, hogy a

törvényességi felügyeletet ellátó szerv a működést, a döntéshozatali eljárást, illetve a döntéseket, normatív aktusokat vizsgálja. Néhány köztestület esetében azonban a jogszabály csak annyit rögzít, hogy az adott köztestület működése felett miniszter által gyakorolt törvényességi felügyelet érvényesül, az egészségügyben működő kamarák esetében pedig a tárgyi hatály az átlagosnál szűkebb: a kamarai döntések, illetve a kamarai választások képezhetik vizsgálat tárgyát.

Az eljárás terjedelme kapcsán az Möt. és a legtöbb köztestületi törvény kiter a szubszidiaritás kérdésére is, azaz rendelkezik arról, hogy törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatására nem kerülhet sor, ha az ügyben bírósági eljárásnak vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye.

Mind az Möt. mind pedig a köztestületi törvények többsége rögzíti továbbá az eljárás kapcsán, hogy az a jogszerűséget vizsgálja.

E kérdések tisztázását követően tér ki a jogalkotó a kontroll eszközrendszerére. Ezek között találunk olyanokat, amelyek alkalmasak lehetnek a jogsértés megakadályozására is (szakmai segítségnyújtás, előzetes véleményezés), de a legtöbb a már fennálló jogsértés orvoslására utólagosan nyújthat megoldást.

Az Möt. az információkérést, javaslatételt, szakmai segítségnyújtást szabályozza, ezekhez hasonló eszköz elvétve fordul elő a köztestületi joganyagban: az adatkérésre találunk néhány példát, illetve a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara egyes szabályzatait előzetes véleményezés érdekében megküldheti a miniszternek, ami lényegében a szakmai segítségnyújtás egyfajta megvalósítása. Ezek az eszközök szerintem valamennyi köztestület esetében általánosan biztosíthatók lennének, és súlyuknál fogva még törvényességi ellenőrzés esetén sem feszítenék szét a jogkör kereteit.

Az előzetes vizsgálatot megvalósító eszközök közül ki kell emelni a kiemelt szabályzatok jóváhagyását, amelyet csak a köztestületek esetében és abban a körben is csak két köztestületnél szabályoz a jogalkotó. Álláspontom szerint ez egy olyan intézkedési lehetőség, amely köztestületek esetében, törvényességi felügyelet gyakorlása során általánosan biztosítható lenne, a helyi önkormányzatok esetében viszont nem, mivel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájához kapcsolódó 1998-as Ajánlás szerint az előzetes ellenőrzés lehetőségét kivételes esetekre kell szorítani. A különbségtételt indokolhatja ezzel összefüggésben az, hogy a helyi önkormányzatoknál a jegyző a törvényesség őre hivatalánál fogva, és az Möt. 81. § (1) bekezdés e) pontja alapján jeleznie kell a képviselő-testületnek, a képviselő-testület szervének és a polgármesternek, ha a döntésük, működésük jogszabálysértő. A köztestületeknél nincs olyan személy, aki előszűrőként működhetne a törvényesség szempontjából, így esetükben erősebb érvek sorakozhatnak az előzetes szempontú vizsgálatok bevezetéséhez, vagy

a kontrollt ellátó szerv általi szakmai segítségnyújtási kötelezettség általános bevezetéséhez.

A további kontrolleszközök közül lényegében csak a felhívás és a bírósághoz fordulás lehetősége az, amely mind a helyi önkormányzatoknál, mind a köztestületeknél szabályozott. Felhívás esetén a köztestületeknél a kapcsolódó határidők vagy a válaszadási kötelezettség már nem minden esetben került rögzítésre, de ezeket a hiányosságokat a Kp., ahogy a korábbiakban már arról szó volt, korrigálta.

A törvényességi felügyeletet gyakorló szerv helyi önkormányzat esetében nemcsak kezdeményezheti, hanem össze is hívhatja a képviselő-testület ülését. Ez a jogkör a köztestületi szerv esetében a bíróságnak biztosított, jóllehet a kezdeményezési jog a kormányhivatalt még a törvényességi ellenőrzés során is megillette, továbbá korábbi szabályozásban arra is volt példa, hogy a kamara illetékes testületi szervét vagy a küldöttgyűlést a törvényességi felügyeletet gyakorló miniszter összehívhatta. Mindezek alapján köztestületek esetében törvényességi ellenőrzési, felügyeleti jogkör keretei között sem elképzelhetetlen, hogy legalább a kezdeményezési jog megillessen az ellenőrzést vagy felügyeletet gyakorló szervet.

Helyi önkormányzat esetén a képviselő-testület feloszlataásáról az Országgyűlés dönt, köztestületi szerv feloszlataására a hatályos szabályozásban nem találunk példát, de a hegyközségi szervezet korábban feloszlatható volt. Jelenleg a bíróság a köztestületi szerv és tisztségviselő tevékenységének felfüggesztéséről dönthet, ugyanakkor a korábban hatályos rendelkezések között volt arra példa, hogy ez az intézkedési lehetőség a törvényességi felügyeletet gyakorló minisztert illette meg. Véleményem szerint a köztestületi szerv és tisztségviselő tevékenységének felfüggesztése egy erős eszköz, a vizsgált szerv belső működését, autonómiáját ténylegesen érinti, de a külföldi minták azt mutatják, hogy a törvényességi felügyeleti jogkörbe akként is beilleszthető, hogy nem bíróság, hanem a felügyeletet gyakorló szerv dönt arról.

A helyi önkormányzatok rendeletet, normatív határozatot alkothatnak ezeket az Alkotmánybíróság és a bíróság vizsgálhatja felül, és a jogalkotási kötelezettség pótlására is bíróság jogosíthatja fel a kormányhivatalt. A köztestületek jogszabályt nem alkothatnak, de vannak normatív aktusaik, ezek hatályon kívül helyezésére (és új eljárás lefolytatásának elrendelésére) szintén a bíróság jogosult. A magyar rendelkezések köztestületek esetében az aktus külső szerv általi pótlását nem ismerik, ugyanakkor nemzetközi szintérré kilépve találunk rá példát.

Mulasztással megvalósuló jogsértés esetén az Möt. alapján mulasztási per indításának van helye, köztestületek esetében köztestületi felügyeleti pernek, de a Kp. mulasztási perre vonatkozó szabályai szerinti jogkövetkezmények alkalmazhatók.

A törvényességi felügyeletet ellátó szerv helyi önkormányzatok esetében jogosult törvényességi felügyeleti bírság kiszabására, jellemzően, ha az érintett nem tesz eleget iratküldési, adatszolgáltatási kötelezettségének vagy nem folytatja le a fegyelmi eljárást. Köztestületek esetében a felügyeletet gyakorló nem, viszont a bíróság szűk körben szabhat ki teljesítési bírságot. A törvényességi felügyeleti bírságra – ha jogalkotó bevezetné a köztestületi joganyagba – álláspontom szerint a jövőben is csak felügyeleti jogkör keretei között kerülhetne sor.

Az Möt. biztosítja a kormányhivatal számára a lehetőséget, hogy a költségvetési támogatások felülvizsgálatát, illetve a gazdálkodást érintő vizsgálatot kezdeményezzen a vizsgálatra hatáskörrel rendelkező szervnél. Ilyen eszközökkel a köztestületi joganyagban nem találkozunk, de az ágazati jogszabályok rögzítik, hogy ha a köztestület működési támogatást kap a központi költségvetésből, annak felhasználása az ÁSZ által ellenőrizhető. Ezen eljárások kezdeményezése álláspontom szerint garanciális jelentőségű, és a lehetőség biztosítása még a törvényességi ellenőrzési jogkör keretei közé is illeszkedne. Ezt a meglátást alátámasztja, hogy a helyi önkormányzatok esetében a törvényességi ellenőrzés idején is biztosított volt.

Törvényességi felügyeleti eszköznek minősül a jegyzővel, polgármesterrel szemben fegyelmi eljárás kezdeményezése és a sorozatos törvényt sértést elkövető polgármester tisztségének megszüntetése iránti per megindítása. Ezeket az eszközöket köztestületi joganyag szintén nem szabályozza, de a bíróság a jogsértő tisztségviselő működését felfüggesztheti.

A köztestületi joganyagban, a kiemelt szabályzatok előzetes jóváhagyásán túl, lényegében nem találunk olyan, a felügyeletet ellátó szerv által gyakorolható felügyeleti eszközt, amely a helyi önkormányzatoknál valamilyen formában nem szerepelne. Ugyanakkor korábban, amikor a gazdasági kamarák feletti miniszteri törvényességi felügyelet érvényesült, a miniszter maga megsemmisíthette a kamara határozatát, összehívhatta illetékes testületi szervét vagy a küldöttgyűlést, ismételt vagy súlyos jogszabálysértés esetén pedig a gazdasági kamara egyes szerveinek, tisztségviselőinek működését is felfüggeszthette. A miniszter indokolt esetben a közérdekre tekintettel határozatát azonnal végrehajthatóvá nyilváníthatta, ennek felfüggesztését a kamara a bírósághoz intézett keresetlevélben kérhette. A minisztert tehát olyan intézkedési lehetőségek illették meg, amelyek közvetlen beavatkozást tettek lehetővé a kamara műkö-

désébe, ilyen erőteljes jogosítványokat sem a helyi önkormányzatoknál sem a köztisztviselőkénél nem találunk a hatályos szabályozásban. Általános bevezetésük lehetősége a helyi önkormányzatok esetében a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája által megkövetelt arányosság elve miatt erőteljesen kérdőjeles, egy erős, hatásköreiben szélesebb önkormányzati rendszernél is komoly megfontolást igényelne.

Az eljárási garanciák vonatkozásában megállapítható, hogy az a fajta szabályozottság, amelyet a 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet biztosít a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet kapcsán – meghatározva az eljárás szakaszait, tisztázva a kapcsolattartást, a határidők számításának módjait –, a köztisztviselőkénél szinte teljes mértékben hiányzik. Ezek a kérdések álláspontom szerint a helyi önkormányzati modell mintájára rendezhetők lennének.

Az áttekinthetőség miatt két táblázatban összegeztem azt is, hogy az egyes – fentiekben számba vett – eszközök közül melyik az, amely a törvényességi ellenőrzésnek és törvényességi felügyeletnek egyaránt része lehetne és melyik az, amely inkább csak a törvényességi felügyeleti jogkörbe illik, továbbá, hogy a jelenleg hatályos rendelkezések szerint a helyi önkormányzatok vagy a köztisztviselők felett törvényességi felügyelet gyakorló szerv (4. számú táblázat) vagy a bíróság, alkotmánybíróság (5. számú táblázat) élhet-e vele.





## 6. FEJEZET KÖVETKEZTETÉSEK

Kutatásom fókuszában a helyi önkormányzatok és a köztestületek feletti törvényességi kontroll eljárások szabályozásának kérdései, anyagi jogi és eljárásjogi anomáliáinak feltárása álltak. Arra kerestem a választ, hogy

- a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet szabályozása megfelel-e a jogállami követelményeknek,
- a köztestületek felett érvényesülő törvényességi kontroll szabályozása megfelel-e a jogállami követelményeknek,
- a köztestületek felett érvényesülő törvényességi kontroll esetében megállapítható-e az alulszabályozottság mértéke, feltárhatóak-e ennek okai,
- a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályozás szolgálhat-e *útmutatóul* a köztestületi joganyag megújításakor,
- megvalósítható-e teljesen egységes szabályozás a köztestületek feletti törvényességi kontrolltevékenységeket illetően.

A feltett kérdések megválaszolását megelőzően elsőként azt emelném ki, hogy *az irányítás, felügyelet és ellenőrzés témakörét érintően általánosságban megállapítható, hogy az nemcsak a tudományos szempontú vizsgálatok között kap kiemelt helyet, hanem – amint az az egyes jogszabályokhoz kapcsolódó indokolásokból különösen kitűnik – a jogalkotó jogrendszer egységesítésére és egyértelműsítésére vonatkozó törekvéseiben is jelen van.* Utóbbi téren az első nagy előrelépés a régi Ksztv. megalkotása és elfogadása volt, amely elsőként szabályozta az államigazgatási szervek vertikális kapcsolatait, az irányítást és a felügyeletet, tisztázva ezek egymáshoz való viszonyát is. Ugyanakkor a hatályos jogszabályi környezetet áttekintve az is kitűnik, hogy a törvényesség felügyelet elnevezéssel illetett jogkörök szabályozása még mindig szerteágazó és rendkívül változatos, mind alanyait, eszközeit, terjedelmét illetően. A jog-

biztonság szempontjából és a jogrendszer egészét nézve viszont elengedhetetlen lenne a konszenzus a terminológiahasználat terén (is).

A törvényességi felügyelet jellegadó tulajdonságaként kevés dolgot tudunk azonosítani még akkor is, ha a törvényességi felügyeletet, mint közigazgatási tevékenység- és kontrollfajtaát vizsgáljuk. Ezek közül az biztos, hogy a törvényességi felügyeletet ellátó szerv csak arra jogosult, hogy a felügyelt szerv működését, döntéseit a jogszabályoknak való megfelelés szempontjából vizsgálja. Erre utal az elnevezésben a törvényességi jelző. A felügyelet szó pedig álláspontom szerint arra vonatkozik, hogy a tevékenységgel járó beavatkozási lehetőség korlátozott. Ennek a korlátozottságnak az indoka pedig a felügyelt szerv autonómiája vagy közigazgatási szervezetrendszeren kívülsége. További ismerv a tevékenység folyamatos, permanens jellege és szubszidiaritása, lefolytatására csak akkor kerül sor, ha más bírósági vagy hatósági eljárásnak nincs helye.

Az nem vitatott, hogy a helyi önkormányzatok a közigazgatás szervezetrendszerén belül, az önkormányzati igazgatás alrendszeréhez tartoznak, a *köztestületek rendszertani elhelyezése azonban nem ilyen egyértelmű*. Sok szerző nem sorolja a közigazgatási szervek közé azokat, de legalább is atipikus közigazgatási szervként tekint rájuk. Az azonban nem kétséges, hogy jellemzőik között megtalálható a közjogi jelleg, az önkormányzatiság és az autonómia, továbbá közfeladatot is ellátnak, így *jogállásuk jellegadó vonásai azonosak a helyi önkormányzatokéval*. Ezek a jellemzők pedig nagyban meghatározzák, hogy milyen típusú kontroll gyakorolható felettük.

A hatályos jogszabályok alapján a helyi önkormányzatok és a közttestületek feletti kontroll döntően törvényességi felügyeletben ölt testet. Ugyanakkor ez lényegében szinte csak a jogkör elnevezésének azonosságát jelenti, a hozzá tartozó eszközök egységességét nem.

*Álláspontom szerint a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet mind anyagi mind eljárásjogi szempontból széleskörűen szabályozott és a szabályozás megfelel a jogállami követelményeknek*. Nemcsak a szabályozás sokrétű, hanem az eljárásokban közreműködő szervek száma is magas: a kormányhivatalon kívül más államigazgatási szervek, valamint közigazgatási szervezetrendszeren kívüli szervek is részt vesznek ebben. A sokszereplős eljárások nyilvánvalóan a hatékonyság ellen hatnak, ugyanakkor óvják az önkormányzati autonómiát. Nem kérdés, hogy az 1990-ben létrejött önkormányzati rendszer az önkormányzati autonómia messzemenő tiszteletben tartását és védelmét tette elsődleges értékévé, amihez igazodott az Ötv. ellenőrzési rendszere is. A felügyeleti elemekkel megerősített kontrollrendszer pedig kétségkívül elmozdulás az autonómia kárára. Az elmozdulás ugyanakkor nem sérti a jogállami alapel-

veket, ha nem öncélú, hanem mind a szubjektív, mind az objektív jogvédelmi érdekeket szolgálja.

Nem vitatható ugyanakkor, hogy – amint azt a törvényességi felügyeleti rendszer értékelésével kapcsolatos alfejezetben ismertettem – egy jól működő rendszert is lehet továbbfejleszteni. Indokolt például a feloszlataásra vonatkozó hatáskör felülvizsgálata vagy annak megfontolása a jogalkotó részéről, hogy a jövőben különleges jogrend esetén az általánostól eltérő szabályok érvényesüljenek.

Fentiekkel ellentétben álláspontom szerint *a köztestületek esetében a törvényességi kontrollra vonatkozó szabályozás több szempontból történő újragondolása mindenképpen indokolt és elősegítené a jogállami követelmények fokozottabb érvényesülését.* A köztestületek feletti törvényességi kontrollról összességében megállapítható, hogy a szabályozás rendkívül szerteágazó és a legnagyobb jóindulat mellett is elnagyolt. Egyes esetekben pedig a jogalkotó egyáltalán nem rendezte a kontroll kérdését. Mindezek a negatívumok pedig komoly jogbiztonságot érintő kérdéseket vetnek fel.

*A hatályos jogszabályi rendelkezések elemzése alapján a tartalmi és elnevezésbeli tisztázatlanságot is megállapíthatónak tartom.* Ha a kontrollt gyakorló szerv számára biztosított intézkedési lehetőségek csak a felhívásra terjednek ki, illetve arra, hogy eredménytelen felhívás esetén más szerv (tipikusan bíróság) eljárását kezdeményezhesse – márpedig a legtöbb köztestület esetében ez így van –, akkor az álláspontom szerint inkább a törvényességi ellenőrzésnek feleltethető meg. Törvényességi felügyeletről inkább akkor beszélhetnénk, ha ennél erőteljesebb jogosítványok is megilletnék a kontrollt gyakorló szervet.

*A köztestületek feletti törvényességi kontrolltevékenységre vonatkozó szabályozás megújítása megtörténhet az ágazati jogszabályok külön-külön módosításával, de a köztestületek feletti kontroll kérdésköre rendezhető lenne egy jogszabályban is.* A kutatás rávilágított ugyanis arra, hogy bár a köztestületek megjelenési formája, szervezeti felépítése, tagsági köre rendkívül változatos, a jelenleg hatályos különböző szabályozási megoldások mögött döntően nem a köztestületek eltérő típusainak sajátosságai állnak.

A törvényességi felügyelet és ellenőrzés egységes, átlátható szabályozása érdekében javasolt lehet – a Ksztv. által rendezett szervei irányítási és felügyeleti hatáskörhöz hasonlóan – egy jogszabályban meghatározni ezen jogkörök tartalmát (előbbihez nyilván tágabb intézkedési lehetőséget, erőteljesebb jogosítványokat sorolva) és egymáshoz való viszonyát, utalva arra, hogy a törvényességi felügyeletnek mindig része az ellenőrzés, de ez utóbbi gyakorolható önállóan

is.<sup>649</sup> Alapvető különbség van az anarchikus viszonyok, valamint a főszabályra és indokolt, megengedett kivételekre épülő szabályozás között. E jogszabályban szabályozni lehetne továbbá a két jogkör legfontosabb jellemzőit, hatályát (a tárgyi hatály kapcsán lehetne kezelni a szubszidiaritással összefüggő problémákat is), és az eljárási kérdéseket is. A jogalkotó biztosíthatná a lehetőséget az ágazati szabályozásban eltérő vagy kiegészítő-részletező szabályok megalkotására, illetve, ha indokolt meghatározhatja a jogszabály hatálya alól kivett köztestületek körét. Fazekas Mariann álláspontja például az, hogy az akadémia társadalmi súlyából és tekintélyéből következően a többi köztestület felügyeletétől eltérő hatásköri szabályozást és más felügyeleti jogokat igényelne.<sup>650</sup> Egyetértek ezzel az állásponttal és kiegészíteném azzal, hogy az MTA esetében mind a történelmileg kialakult saját hagyományokat és ismertetőjegyeket, mind az Alaptörvényben biztosított tudományos szabadságát figyelembe kell venni a kontrolleszköz megválasztásakor. Ugyancsak komoly megfontolást igényelne a jogalkotó részéről, hogy van-e olyan köztestületi jellemző (például az ellátott közfeladatok jellege, száma), ami meghatározó lehet abból a szempontból, hogy törvényességi ellenőrzés vagy törvényességi felügyelet gyakorolható-e a szerv felett, de már az is nagy előrelépést jelentene, ha a két jogkör tartalma, egymáshoz való viszonya tisztázott lenne.

Az alapvető szabályok egységes megalkotása révén döntő lépés tehető a törvényességi felügyelet és ellenőrzés intézményének világosabb és egységesebb, átláthatóbb szabályozása és ez által hatékonyabb alkalmazása felé, ami hozzájárulhat a jobbiztonság fejlesztéséhez, e mellett ugyanakkor a kellő rugalmasság is biztosítható a kivételek megalkotásával. *E szabályozás mintájául szolgálhat a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet modellje, hiszen a jogállási hasonlóságok megalapozzák akár az anyagi jogi, akár az eljárásjogi kérdések hasonló rendezését.*

Ha a jogalkotó az egységesítés mellett dönt, a törvényességi ellenőrzés szabályozása kapcsán – a felhívás és a bírósághoz fordulás mellett – megfontolhatná a helyi önkormányzatoknál ismertetett információkérés, javaslatétel, szakmai segítségnyújtás bevezetését is. Álláspontom szerint ezek a támogató, kooperatív jellegű eszközök nem feszítenék túl a jogkör kereteit. Ugyancsak lehetne az ellenőrzés eszköze a más szerv (például ÁSZ) eljárásának kezdeményezése. Nyilvánvalóan ezek az eszközök a törvényességi felügyeletre jogosult szerveket

<sup>649</sup> Patyi Gergely szerint a köztestületek valamennyi lényeges vonását érdemes lenne egy egységes háttérszabályozásban rögzítenie a jogalkotónak, és csak az ettől történő eltéréseket lenne célszerű külön-külön szabályozás tárgyává tenni. Ld. PATYI (2020) i. m. 768.

<sup>650</sup> FAZEKAS (2008) i. m. 93.

is megilletnék, de ahhoz, hogy törvényességi felügyeleti jogkörrel beszélhesünk, az ellenőrzésénél erőteljesebb jogosítványok is szükségesek. Ilyen eszköz például a kiemelt szabályzatok előzetes vizsgálata és jóváhagyása.

A helyi önkormányzati és köztisztviselési joganyag összevetésekor az is világossá vált, hogy vannak olyan intézkedési lehetőségek, amelyek a helyi önkormányzatnál a felügyeletet gyakorló szervet, köztisztviselésnél a bíróságot illetik meg: például a tisztviselési szerv összehívása. Mindkét választás mellett találunk érvet és ellenérvet is, előbbi a hatékonyságot szolgálja jobban, utóbbi az autonómia védelmét.

Az eljárási garanciák biztosítására is több megoldási lehetőséget látunk a hatályos joganyagban: a helyi önkormányzatok esetében sui generis szabályozás rendezi a kérdést, a nem állami felsőoktatási intézmények törvényességi ellenőrzésénél pedig a jogalkotó az *Ákr.* szabályainak alkalmazását rendeli el. Álláspontom szerint az eljárás szakaszai, a kapcsolattartás, a határidők számítása és a törvényességi felhívás kapcsán a helyi önkormányzati szabályozás megfelelő modell lehet a köztisztviselési joganyag megújításakor.

Fentieket összefoglalva úgy gondolom, hogy a köztisztviselés feletti kontrolltevékenységekre vonatkozó joganyag egységesítésének megvan az elméleti lehetősége. Ugyanakkor nem vitatható, hogy egy ilyen nagy volumenű kérdés eldöntésekor a jogalkotónak számos tényezőt kell vizsgálni. Ez a munka elképzelhetetlen előzetes hatásvizsgálat nélkül, és a kodifikációs feladat a gyakorlatban nagy mennyiségű jogszabály módosítását jelentené. A köztisztviselés szakmai érdekvédelmi és érdekképviseleti funkciót is ellátnak, magának egy nagyobb ívű szabályozási reformnak a tényét is érzékelhetik veszélyforrásként az autonómiájukra nézve, még akkor is, hogy ha az eredménye pusztán az lenne, hogy a felettük gyakorolt jogkör tartalmilag nem erősödne, csak elnevezése harmonizálna a hozzárendelt jogkörrel. Sok szempontból egyszerűbb lenne tehát, ha lenne egy megfelelő, kellően kidolgozott köztisztviselési modell, amit aztán az egyes szabályozásért felelős tárcák átvennének. Már az is hordozhatna pozitív változást, ha azokban az esetekben, ahol a minisztert csak a felhívás és bírósághoz fordulás lehetősége illeti meg, a jogkört törvényességi ellenőrzésként minősítenék, esetleg kiterjesztenék az eszközök körét az információkéréssel, javaslatlétellel, szakmai segítségnyújtással és rendeznék az eljárásjogi kérdéseket (határidők számításával, kézbesítéssel kapcsolatos kérdések stb.).

Ugyanez a kérdés még összetettebb, ha a törvényességi felügyelet szabályozásának általános szintre emelhetőségét még *egy lépcsőfokkal feljebből vizsgáljuk: azaz megvalósítható-e a helyi önkormányzatok és a köztisztviselés feletti törvényességi felügyelet közös szabályozása. Álláspontom szerint a*

szabályozásnak lehetne egy olyan magja (a tevékenység céljának, tárgyi hatályának, szubszidiárius és folyamatos jellegének meghatározása), ami általánosságban szabályozható, illetve az eszközrendszer is mutat párhuzamos megoldásokat (bár jelenleg egyes intézkedési jogosultságok a helyi önkormányzatoknál a törvényességi felügyeletet gyakorló szervet, a köztestületeknél pedig a bíróságot illetik meg), a teljes egységesítés a jogfejlődés jelenlegi szintjén nehezen képzelhető el. Ennek csak egyik oka például az, hogy a helyi önkormányzatok esetében a szabályozás egy része magában az Alaptörvényben valósul meg. Ezen túlmenően a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet kialakítása egy fokozatos jogfejlődés eredménye, amely, ha vannak is vitathatóbb pontjai, de összességében a jogállami kritériumoknak megfelelő, koherens rendszer, a szabályozás megbolygatását pedig – még ha annak célja nemes is – nemcsak hazai, hanem nemzetközi szintérről is figyelemmel kísérik.

Fentieket összegezve a helyi önkormányzatok és a köztestületek, mint közfeladatot ellátó közhatalmat gyakorló szervek ellensúlyként léphetnek fel a központi hatalommal szemben. Működésük során ráadásul érvényesül a decentralizáció és a szubszidiaritás elve, melyek a demokrácia lényegi eszközei, hiszen lehetővé teszik az igazgatottak részvételét az őket legközvetlenebbül érintő ügyekben. *E szervek jelentősége így a demokráciában vitathatatlan. Az önkormányzati jogosítványok és ezek legszélesebben értelmezett közjogi biztosítékai sem zárják ki azonban, hogy az állam, illetve az annak képviselőjében eljáró szervek – elsősorban a törvényesség érvényesítése érdekében – megfelelő ellenőrzési jogokat kapjanak ezen önkormányzatok felett.*<sup>651</sup> Kilényi Géza megállapítását, miszerint a helyi önkormányzatokra nézve kötelező érvényűek a jogszabályok, s el kell viselniük a törvényességi kontrollt végző szervek jelenlétét is,<sup>652</sup> a köztestületekre is irányadónak tartom. Csink Lóránt megfogalmazásában az állami ellenőrzés garanciális eszköz, biztosítja, hogy a hatalomgyakorlás jogállami keretek között maradjon, az ellenőrzés pedig a központi végrehajtó hatalom felelőssége általánosságban.<sup>653</sup> Tehát a vizsgált esetekben a kontrollrendszer a jogállami keretek közötti működés biztosítója, így nem az a kérdés, hogy kell-e, hanem az, hogy a jogalkotó megtalálja-e a helyes arányokat a kontrollmechanizmus szabályozásakor az autonómia biztosítása és a törvényesség érvényesülését (szubjektív és objektív jogrend védelmét) elősegítő számonkérhetőség mértéke között. Sőt ezen is túl sikerül-e a szabályozást olyan formába önteni,

<sup>651</sup> A Magyar Tudományos Akadémiáról szóló 1994. évi XL. törvényhez fűzött indokolás.

<sup>652</sup> KILÉNYI (2000) i. m. 146.

<sup>653</sup> CSINK i. m. 166.

*amely az egyensúly fenntartását a gyakorlatban is biztosítja. A norma vagy a normavilágosság hiánya minden érintettre hátrányos, a jól működő törvényességi kontroll viszont feltárhat olyan rendszerhibákat is, amelyek a felügyelt, ellenőrzött szerv működésére vonatkozó szabályozás megújítását teheti szükségessé. Pálné Kovács Ilona megítélése szerint „az állam nem attól jó, ha omnipotens, hanem ha helyzetbe hozza az alkalmassá tett szereplőket, autonómiákat”.<sup>654</sup> Varga Zs. András pedig úgy foglal állást, hogy a jogdogmatika végső soron a pozitív jogra és a pozitív jogot értelmező bírói gyakorlatra épül, a jogdogmatikát összezavaró válasz nem visz előre.<sup>655</sup> Meglátásom szerint a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletére vonatkozó szabályozás fejlesztése, de leginkább a köztisztviselők feletti kontroll megújítása kedvezne a vizsgált szervek autonómiájának is, hiszen öngazgatásuk fontos eleme, hogy a felettük érvényesülő kontroll szabályai átláthatóak, egyértelműek, kiszámíthatóak legyenek, mivel ez által nemcsak ők maguk, hanem a kontrollt végző szerv is számon kérhető. A kutatás egyik fő következtetése pedig az, hogy a köztisztviselők esetében a kontroll szabályozása tele van jogdogmatikát zavaró válaszokkal és választásokkal.*

Bízom benne, hogy kutatásom eredményei összességében hozzájárulnak a vizsgált területre vonatkozó szakmai párbeszéd megindulásához, új válaszok megtalálásához és ez által a jogrendszer egy fontos területének fejlesztéséhez.

*Óvd a törvényt és szelleme téged is óv!*

<sup>654</sup> PÁLNÉ KOVÁCS (2012) i. m. 24.

<sup>655</sup> VARGA (2014) i. m. 324.





# TÁBLÁZATOK



1. számú táblázat (saját szerkesztés)

| Köztestület típusa                     |  | Kontroll típusa  |               |               | Kontrollt gyakorló szerv |                  |          |
|--|--|------------------|---------------|---------------|--------------------------|------------------|----------|
|  |  | Nem szabályozott | T. felügyelet | T. ellenőrzés | Min.                     | Más közig. szerv | Ügyesség |
| Szakmai kamarák<br>Igazságtügyi ágazat | <b>Ügyvédi kamarák</b>                       |                  | x             |               | x                        |                  |          |
|  | Közjegyzői kamarák                           |                  | x             |               | x                        |                  |          |
|  | M. Igazságügyi Szakértői Kamara              |                  | x             |               | x                        |                  |          |
|  | Szabadalmi Ügyvivői Kamara                   |                  | x             |               |                          | SZTNH            |          |
| Szakmai kamarák<br>Egészségügyi ágazat | M. Orvosi Kamara                             |                  | x             |               | x                        |                  |          |
|  | M. Gyógyszerész Kamara                       |                  | x             |               | x                        |                  |          |
|  | Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamara      |                  | x             |               | x                        |                  |          |
| Szakmai kamarák<br>Agrárágazat         | M. Állatorvosi Kamara                        |                  | x             |               | x                        |                  |          |
|  | Orsz. Magyar Vadászkamara                    |                  | x             |               | x                        |                  |          |
|  | M. Növényvédő Mérnöki és Nővényorvosi Kamara |                  | x             |               | x                        |                  |          |
| Szakmai k.<br>Műszaki ágazat           | Mérnöki kamarák                              |                  | osztott       |               | 2x                       |                  |          |
|  | Építész kamarák                              |                  | osztott       |               | 2x                       |                  |          |
| Szakmai k.<br>Pénzügyi ágazat          | Magyar Könyvvizsgáló Kamara                  |                  | osztott       |               | 2X                       |                  |          |

| Köztestület típusa                              |  | Kontroll típusa  |               |               | Kontrollt gyakorló szerv |  |          |
|---|--|------------------|---------------|---------------|--------------------------|--|----------|
|   |  | Nem szabályozott | T. felügyelet | T. ellenőrzés | Min.                     | Más közig. szerv                             | Ügyesség |
| Gazdasági élet nem kamarai típusú köztestületei | Hegyközségi szr. köztestületei             |                  | x             |               | x                        | hegyközség esetén mezőgazd. igazgatási szerv |          |
|   | Magyar Szabványügyi Testület               |                  | x             |               | x                        |  |          |
| Gazdasági élet kamarái                          | ipari és kereskedelmi kamarák agrárkamarák |                  |               | x             |                          |  | x        |
|   | MOB  |                  |               | x             |                          |  | x        |
|   | MPB  |                  |               | x             |                          |  | x        |
|   | NDHSZ                                      |                  |               | x             |                          |  | x        |
|   | NVESZ                                      |                  |               | x             |                          |  | x        |
|   | MET  |                  |               | x             |                          |  | x        |
|   | SOSZ                                       |                  |               | x             |                          |  | x        |
| Nem kamarai szakmai köztestületek               | MKK  | x                |               |               |                          |  |          |
|   | NPK  |                  |               | x             | x                        |  |          |
|   | MRK  |                  |               | x             |                          |  | x        |
| Önkormányzati tűzoltóság                        |  | csak felügyelet  |               |               |                          | katasztrófavédelmi szerv területi szerve     |          |
| Magyar Tudományos Akadémia                      | x  |                  |               |               |                          |  |          |
| Magyar Művészeti Akadémia                       | x  |                  |               |               |                          |  |          |

2. számú táblázat (saját szerkesztés)

|   | tárgyi hatály részleteiben szabályozott | szubszidiaritás ténye szabályozott | eljárási kérdések szabályozottak |
|---|---|------------------------------------|----------------------------------|
| Ügyvédi kamarák   | x                                       | x                                  | szabályzatok ellenőrzése kapcsán |
| Közjegyzői kamarák                                      | –                                       | x                                  | szabályzatok ellenőrzése kapcsán |
| M. Igazságügyi Szakértői Kamara                         | x                                       | x                                  | szabályzatok ellenőrzése kapcsán |
| Szabadalmi Ügyvivői Kamara                              | x                                       | –                                  | –                                |
| Egészségügyi kamarák                                    | x                                       | x                                  | –                                |
| M. Állatorvosi Kamara                                   | –                                       | –                                  | –                                |
| Orsz. Magyar Vadászkamara                               | –                                       | –                                  | –                                |
| M. Nővényvédő M. és Nővényorvosi Kamara                 | –                                       | –                                  | –                                |
| Mérnöki és Építész kamarák                              | x                                       | x                                  | –                                |
| Magyar Könyvvizsgáló Kamara                             | x                                       | x                                  | –                                |
| Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara | x                                       | x                                  | –                                |
| Hegyközségi sztr. köztestületei                         | x                                       | –                                  | –                                |
| Magyar Szabványügyi Testület                            | x                                       | x                                  | –                                |

3. számú táblázat (saját szerkesztés)

|   | Felhívás    | Perindítás | Iratbetekintés | Adatkérés | Előzetes véleményezés     | Előzetes jóváhagyás           | Költségvetésről írásbeli beszámoló |
|---|-------------|------------|----------------|-----------|---------------------------|-------------------------------|------------------------------------|
| Ügyvédi kamarák   | kétlépcsős  | x          | x              | x         | –                         | kiemelt szabályzatok esetében | –                                  |
| Közjegyzői kamarák                                      | x           | x          | –              | –         | –                         | kiemelt szabályzatok esetében | –                                  |
| M. Igazságügyi Szakértői Kamara                         | ismételhető | x          | x              | x         | egyes szabályzatok esetén | –                             | –                                  |
| Szabadalmi Ügyvivői Kamara                              | x           | x          | –              | –         | –                         | –                             | –                                  |
| Egészségügyi kamarák                                    | x           | x          | x              | x         | –                         | –                             | x                                  |
| M. Állatorvosi Kamara                                   | x           | x          | –              | –         | –                         | –                             | –                                  |
| Orsz. Magyar Vadászkamara                               | x           | x          | –              | –         | –                         | –                             | –                                  |
| M. Nővényvédő Mérnöki és Nővényorvosi Kamara            | x           | x          | –              | –         | –                         | –                             | –                                  |
| Mérnöki és Építészkamarák                               | x           | x          | x              | –         | –                         | –                             | –                                  |
| Magyar Könyvvizsgáló Kamara                             | x           | x          | x              | –         | –                         | –                             | –                                  |
| Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara | x           | x          | –              | –         | –                         | –                             | –                                  |
| Hegyközségi szr. köztestületi                           | x           | x          | –              | –         | –                         | –                             | –                                  |
| Magyar Szabványügyi Testület                            | –           | –          | –              | –         | –                         | –                             | –                                  |

4. számú táblázat (saját szerkesztés)

| Eszköz   | Jogkör tartalma lehet    |                          | Vizsgált szerv felett jelenleg érvényesül |                            |
|--|--------------------------|--------------------------|---|----------------------------|
|  | törvényességi ellenőrzés | törvényességi felügyelet | helyi önkormányzat                        | köztisztület               |
| információkérés                                | x                        | x                        | x   | van rá példa               |
| javaslattétel                                  | x                        | x                        | x   | –                          |
| szakmai segítségnyújtás                        | x                        | x                        | x   | van rá példa               |
| felhívás                                       | x                        | x                        | x   | általánosságban érvényesül |
| bírószághoz fordulás                           | x                        | x                        | x   | általánosságban érvényesül |
| más szerv (pl. ÁSZ) eljárásának kezdeményezése | x                        | x                        | x   | –                          |
| testületi szerv ülésének kezdeményezése        | x                        | x                        | x   | –                          |
| testületi szerv ülésének összehívása           | –                        | x                        | x   | bírószágot illeti meg      |
| aktuspótlás                                    | –                        | x                        | ha a bíróság feljogosítja                 | –                          |
| törvényességi felügyeleti bírság               | –                        | x                        | x   | –                          |
| előzetes jóváhagyás                            | –                        | x                        | –   | van rá példa               |



5. számú táblázat (saját szerkesztés)

| Eszköz  | Jogkör tartalma lehet    |                          | Vizsgált szerv felett jelenleg érvényesül |              |
|---|--------------------------|--------------------------|---|--------------|
|   | törvényességi ellenőrzés | törvényességi felügyelet | helyi önkormányzat                        | köztisztület |
| rendelet, normatív határozat megsemmisítése   | x                        | x                        | x   | –            |
| aktuspótlás elrendelése   | x                        | x                        | x   | –            |
| Alaptörvény–ellenesen működő képviselő–testület feloszlásával összefüggő vélemény nyilvánítása                          | x                        | x                        | x   | –            |
| a működés törvényességéhez szükséges intézkedések megtételére való kötelezése   | x                        | x                        | x   | x            |
| polgármester tisztségének megszüntetése   | x                        | x                        | x   | –            |
| alapszabály, szabályzat vagy ezek jogsértő részének hatályon kívül helyezése, és új eljárás lefolytatásának elrendelése | x                        | x                        | –   | x            |
| kamarai szerv összehívása   | x                        | x                        | –   | x            |
| kamarai szerv vagy tisztségviselő működésének felfüggesztése  | x                        | x                        | –   | x            |
| kamarai testületi szerv ülésének összehívása  | x                        | x                        | –   | x            |
| felügyelőbiztos kirendelése   | x                        | x                        | –   | x            |

# FELHASZNÁLT FORRÁSOK

## 1. Irodalomjegyzék

ARISZTOTELÉSZ

ARISZTOTELÉSZ: *Politika*. A szöveget Szabó Miklós fordítása alapján az eredetivel egybevetette: Horváth Henrik.

Ld. <http://mek.niif.hu/04900/04966/04966.htm>

AUTONÓMIA MODELLEK

Autonómia modellek – Elmélet és gyakorlat az Európai Unióban. A Kárpát-medencei Magyar Képviselek Fórumának háttérdokumentuma. *Önkormányzati Szemle*, 2012/1–2.

BALÁZS (1993)

BALÁZS István: A magyar helyi önkormányzati rendszer működésének főbb tapasztalatai és továbbfejlesztésük lehetséges alternatívái. In: CSEFKÓ Ferenc – PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (szerk.): *Tények és vélemények a helyi önkormányzatokról*. Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, 1993.

BALÁZS (1999)

BALÁZS István: Paraállami formák a magyar közigazgatásban. *Tér és Társadalom*, 1999/3.

BALÁZS (2012a)

BALÁZS István: A magyar közigazgatás átalakulása a rendszerváltástól napjainkig. Új Magyar Közigazgatás, 2012/12.

BALÁZS (2014)

BALÁZS István: A közigazgatás fogalmi elemei és sajátosságai. In: ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014.

BALÁZS (2018)

BALÁZS István: A közigazgatás. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István)* <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas> 2018.

BALÁZS–HOFFMAN

BALÁZS István – HOFFMAN István: Közigazgatás koronavírus idején – a közigazgatási jog rezilienciája? *MTA Law Working Papers*, 2020/21.

BALÁZS Z.

BALÁZS Zoltán: A hatalommegosztás elméletének normatív alapjai. *Working Papers in Political Science*, 2012/8.

BALOGH (2018a)

BALOGH Gábor: A törvényességi felügyelet múltja, történeti áttekintés. In: GYERGYÁK Ferenc (szerk.): *A helyi önkormányzatok tevékenységének törvényességi felügyelete*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.

BALOGH (2018b)

BALOGH Gábor: A törvényességi felügyelet nemzetközi irányai. In: GYERGYÁK (szerk.) i. m.

BALOGH (2018c)

BALOGH Gábor: A törvényességi felügyelet eszközrendszere. In: GYERGYÁK (szerk.) i. m.

BARABÁS–KOVÁCS–ROZSNYAI

BARABÁS Gergely – KOVÁCS András György – ROZSNYAI Krisztina (szerk.): *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018.

BARAKONYI

BARAKONYI Károly: *Rendszerváltás a felsőoktatásban – Bologna folyamat, modernizáció*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2004.

BÁRÁNY–HAVASI

BÁRÁNY V. Fanni – HAVASI Bianka: Az önkormányzatok törvényességi felügyelete. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 2014/1.

BARNA–HORVÁTH–MÁTHÉ–TÓTH

BARNA Attila – HORVÁTH Attila – MÁTHÉ Gábor – TÓTH Zoltán József: *Magyar állam- és jogtörténet*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatástudományi Kar, 2014.

BARNETT

Hilaire BARNETT: *Constitutional and Administrative Law*. London–Sydney, Cavendish Publishing, 2002.

BÁRCZI–ORSZÁGH

BÁRCZI Géza – ORSZÁGH László (szerk.): *A magyar nyelv értelmező szótára*. Budapest, Akadémia Kiadó, 1959–1962.

BENCSIK

BENCSIK András: Az angol önkormányzati rendszer. In: FÁBIÁN Adrián: *Válogatott európai önkormányzati modellek*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2012.

BERÉNYI

BERÉNYI Sándor: *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei (Autonómiák és önkormányzatok)*. Budapest, Rejtjel, 2003.

BÉRCESI–IVANCSICS

BÉRCESI Ferenc – IVANCSICS Imre: *Önálló ellenőrzési fajták a közigazgatásban*. Pécs, PTE JÁK, 2001.

BIBÓ (1986a)

BIBÓ István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. In: *Bibó István összegyűjtött írásai 2.* (Válogatta: Huszár Tibor; Szerkesztette és jegyzeteket készíttette: Vida István és Nagy Endre) Budapest, Magvető, 1986.

<https://mek.oszk.hu/02000/02043/html/290.html>

BIBÓ (1986b)

BIBÓ István: *Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom*. In: *Bibó István összegyűjtött írásai 1.* (Válogatta: Huszár Tibor; Szerkesztette és jegyzeteket készíttette: Vida István és Nagy Endre) Budapest, Magvető, 1986.

<https://mek.oszk.hu/02000/02043/html/54.html>

BOROS

BOROS Anita: A közfeladat-ellátás és a Public Private Partnership – avagy kell-e nekünk PPP. *Gazdaság és Jog*, 2010.

BOSÁNSZKY

BOSÁNSZKY Lajos: Az igazgatás, irányítás, vezetés, felügyelet, ellenőrzés, vizsgálat fogalmáról. *Állam és igazgatás*, 1986/6.

BOUCKAERT–KUHLMANN

Geert BOUCKAERT – Sabine KUHLMANN: Introduction: Local Public Sector Reforms: Institutional Policies in Context. In: Geert BOUCKAERT – Sabine KUHLMANN (szerk.): *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis. National Trajectories an*

BÓSZ–WÉBER

BÓSZ Endréné – WÉBER Aranka: A helyi önkormányzatok által hozott döntések törvényességi ellenőrzésének tapasztalatai. *Magyar Közigazgatás*, 1999/6.

BRADLEY–EWING

A. W. BRADLEY – K. D. EWING: *Constitutional and Administrative Law*. Harlow, Pearson Education, 2007.

CARTLEDGER–MILLETT–TODD

Paul CARTLEDGER – Paul MILLETT – Stephen TODD: *Nomos. Essays in Athenian Law, Politics and Society*. Cambridge University Press, 2004.

CHRONOWSKI

CHRONOWSKI Nóra: Jogállamiság – Gondolatok a magyar és az Európai Unió jogfejlődéséről. *Magyar Közigazgatás*, 2016/4.

## CONSTANT

Benjamin CONSTANT: *Az alkotmányos politika tana*. (Ford.: Perlaky Sándor.) Pest, Trattner-Károlyi, 1862.

## COPUS

Colin COPUS: *Local Self-Government in England*. [http://www.ola-europe.eu/index.php?eID=tx\\_nawsecured1&u=0&file=fileadmin/user\\_upload/ressources/monographie/mono\\_en/mono\\_ru\\_angleterre\\_en\\_2011.pdf&t=1604002008&hash=af62240813c7825eea203254a9c69901](http://www.ola-europe.eu/index.php?eID=tx_nawsecured1&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_en/mono_ru_angleterre_en_2011.pdf&t=1604002008&hash=af62240813c7825eea203254a9c69901) utolsó letöltési idő: 2023. december 10.

## COURRIER

Anne-Elisabeth COURRIER: Állami ellenőrzés a helyi önkormányzatok felett – a francia és a magyar szabályozás összehasonlítása. *Új Magyar Közigazgatás*, 2010/6–7.

## CREPIN-DEHAENE

Isabelle CREPIN-DEHAENE: *La gouvernance locale dans les États-membres de l'Union européenne, L'autonomie locale en Suède*. 2010. <http://www.ola-europe.eu/index.php?id=29&L=1%27A%3D0#c2514> utolsó letöltési idő: 2023. december 10.

## CSEKEY

CSEKEY István: A kisebbségi kultúraautómia Észtországban. *Jogállam*, 1928/10.

## CSINK

CSINK Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Budapest, Pázmány Press, 2014.

## DANKA

DANKA Ferenc: Törvényességi ellenőrzés – hogyan tovább? *Magyar Közigazgatás*, 2003/9.

## DANKA–KRÄHLING

DANKA Ferenc – KRÄHLING Erzsébet: Jogesetek a törvényességi felügyelet köréből- a méltatlanság. *Új Magyar Közigazgatás*, 2018/2.

## DEMETER

DEMETER András: Prognózis a törvényességi felügyelet várható gyakorlatáról. *Új Magyar Közigazgatás*, 2012/7–8.

## DINSTEIN

Yoram DINSTEIN: Autonomy. In: Yoram DINSTEIN (ed.): *Models of Autonomy*. New Brunswick–London, Tel Aviv University (Faculty of Law) – Transaction Books, 1981.

## DRINÓCZI

Tímea DRINÓCZI: Hungarian Abuse of Constitutional Emergency Regimes – Also in the Light of COVID19 Crisis. *MTA Law Working Papers*, 2020/13.

DUDÁS

DUDÁS Ferenc: A kistérségek a modellkísérletek tükrében. In: ÁGH Attila – NÉMETH Jenő (szerk.): *Kistérségi közigazgatási modellek és fejlődési minták*. Budapest, MKI, 2004.

EBERHARD–LACHMAYER

Harald EBERHARD – Konrad LACHMAYER: Rule of Law in Austria. In: Mattias KOETTER –Gunnar Folke SCHUPPERT (ed.): *Understandings of the Rule of Law in various legal orders of the World*. Berlin, Rule of Law Working Paper Series Nr. 12, 2010.

EGYED

EGYED István: *A mi alkotmányunk*. Budapest, Magyar Szemle Társaság, 1943.

EREKY

EREKY István: *Közigazgatás és önkormányzat*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Bizottsága, 1939.

ÉLŐ

ÉLŐ Mária: A törvényességi ellenőrzés eszköztrendszere és munkamódszerei. *Magyar Közigazgatás*, 1995/7–8.

FÁBIÁN (2005)

FÁBIÁN Adrián: *Az önkormányzati jogalkotás fejlődése és fejlesztési lehetőségei*. PhD értekezés. Pécs, 2005.

FÁBIÁN (2012A)

FÁBIÁN Adrián: A német önkormányzati rendszer vázlata különös tekintettel Bajorországra. In: FÁBIÁN Adrián: *Válogatott európai önkormányzati modellek*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2012.

FÁBIÁN (2012B)

FÁBIÁN Adrián (szerk.): *Válogatott európai önkormányzati modellek*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2012.

FÁBIÁN (2013)

FÁBIÁN Adrián: *Kommentár az Önkormányzati törvényhez*. Budapest, CompLex, 2013.

FARKAS

FARKAS György: *Kamarák és vállalati érdekképviselések az integrációs felkészülésben*. Budapest, Osiris, 2000.

FARKAS CSAMANGÓ

FARKAS CSAMANGÓ Erika: *Köztisztviselők az agráriumban*. *Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica Et Politica*, 2007.

FAYOL

Henri FAYOL: *Ipari és általános vezetés*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1984.

FAZEKAS (1993a)

FAZEKAS Marianna: A köztestületekről (I.). *Magyar Közigazgatás*, 1993/3.

FAZEKAS (1993b)

FAZEKAS Marianna: A köztestületekről (II.). *Magyar Közigazgatás*, 1993/4.

FAZEKAS (2008)

FAZEKAS Marianna: *A köztestületek szabályozásának egyes kérdései*. Budapest, Rejtjel, 2008.

FAZEKAS (2014)

FAZEKAS Marianna: Karok és rendek, Néhány gondolat a köztestületekre vonatkozó szabályozás új fejleményeiről. In: PATYI András – LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapjára*. Budapest, Wolters Kluwer Kft., 2014.

FAZEKAS (2015a)

FAZEKAS Marianna: Irányítás, felügyelet, ellenőrzés a közigazgatási rendszerben. In: FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog – Általános rész I*. Budapest, ELTE Eötvös, 2015.

FAZEKAS (2015b)

FAZEKAS Marianna: A közigazgatási szervezetrendszer felépítésének elvei. In: FAZEKAS (szerk.) i. m.

FAZEKAS (2015c)

FAZEKAS Marianna: A közigazgatás szervezete. In: FAZEKAS (szerk.) i. m.

FAZEKAS (2016)

FAZEKAS Marianna: A köztestületi autonómia határai, Egy alkotmánybíróági határozat margójára. In: CSEFKÓ Ferenc (szerk.): *Közjog és jogállam. Tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2016.

FAZEKAS (2018)

FAZEKAS Mariann: Köztestületi perek a közigazgatási perrendtartásban. *Ügyvédek Lapja*, 2018/3.

FAZEKASNÉ PÁL

FAZEKASNÉ PÁL Emese: *A törvényesség biztosítása a közigazgatásban, különös tekintettel a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletére*. Doktori értekezés. Pécsi Tudományegyetem ÁJK, 2019.

<https://pea.lib.pte.hu/bitstream/handle/pea/18396/fazekasne-pal-emese-phd-2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

FICSOR

FICSOR Mihály Zoltán: Köztestület és közalapítvány: közjogi személyek a Polgári Törvénykönyvben. *Jogtudományi Közlöny*, 1994/3.

F. ROZSNYAI (2018)

F. ROZSNYAI Krisztina: *Hatékony jogvédelem a közigazgatási perben. A magyar közigazgatási perrendtartás európai fejlődési tendenciákhoz illeszkedő kodifikációjának egyes előkérdései*. Budapest, ELTE Eötvös, 2018.

F. ROZSNYAI (2019)

F. ROZSNYAI Krisztina: A közigazgatási perjog néhány alapvető aspektusa. *Acta Humana*, 2019/1.

FRIVALDSZKY

FRIVALDSZKY János: A jó kormányzás és a helyes közpolitika formálásának aktuális összefüggéseiről. In: SZIGETI Szabolcs – FRIVALDSZKY János (szerk.): *A jó kormányzásról. Elméleti kihívások*. Budapest, L'Harmattan, 2012.

GAJDUSCHEK (2011)

GAJDUSCHEK György: A közigazgatási szervezeti jellemzői – összehasonlító aspektusból. In: SZAMEL Katalin et al (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex, 2011.

GAJDUSCHEK (2012)

GAJDUSCHEK György: Változások az önkormányzati rendszerben: egy értelmezési kísérlet. *Fundamentum*, 2012/2.

GEIS

Max-Emanuel GEIS: *Local self-government in Germany*. [http://www.olaeurope.com/index.php?eID=tx\\_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user\\_upload/ressources/monographie/mono\\_en/mono\\_allemagne\\_en\\_2011.pdf&t=1500450846&hash=47e682a10c40f3ce8de9fbb79f16e498](http://www.olaeurope.com/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_en/mono_allemagne_en_2011.pdf&t=1500450846&hash=47e682a10c40f3ce8de9fbb79f16e498) utolsó letöltési idő: 2023. december 10.

GERENCSÉR (2014)

GERENCSÉR Balázs Szabolcs: A kodifikáció munkafázisairól és a kodifikátor leltárjáról – A jogalkotás bevezető lépései Tamás, Kampis és Vida alapvetései nyomán. *Iustum Aequum Salutare*, 2014/4.

GERENCSÉR (2015)

Balázs GERENCSÉR: Special Legal Orders. In: András Zs.VARGA – András PATYI – Balázs SCHANDA (ed.): *The Basic (Fundamental) Law Of Hungary. A Commentary of the New Hungarian Constitution*. Dublin, Clarus Press, 2015.

GERENCSÉR–JUHÁSZ

GERENCSÉR Balázs – JUHÁSZ Albin: *A kisebbségi autonómia (működő modellek, magyar elképzelések)*. Budapest, PPKE JÁK Flachbarth Ernő Kisebbségi Jogi Kutatóműhely, 2001.

GERGELY

GERGELY Jenő: Az autonómiáról általában. In: GERGELY Jenő (szerk.): *Autonómiák Magyarországon 1848–2000*. Budapest, L' Harmattan, 2005.

GRÜNWALD

GRÜNWALD Béla: *A közigazgatás feladatai*. Budapest, Franklin Társulat, 1889.



GUIGUE

Alexandre GUIGUE: *La gouvernance locale dans les Etats-membres de l'Union européenne, L'autonomie locale au Danemark*. 2010.  
[http://matrices.info/images/c/c3/Mono\\_danemark\\_fr\\_2010.pdf](http://matrices.info/images/c/c3/Mono_danemark_fr_2010.pdf)

GULICK

Luther GULICK: Megjegyzések a szervezet-elméletről. In: LŐRINCZ Lajos (szerk.): *Közigazgatási-tudományi antológia*. I. kötet. Budapest, Unió, 1994.

GYERGYÁK

GYERGYÁK Ferenc: A helyi önkormányzás általános szabályai. In: GYERGYÁK Ferenc (szerk.) *A helyi önkormányzatok tevékenységének törvényességi felügyelete*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.

GYÖRKÖSY

GYÖRKÖSY Alajos (szerk.): *Latin-Magyar szótár*. Budapest, Akadémia Kiadó, 1989.

GYURITA

GYURITA Rita: *A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete*. Doktori értekezés. Győr, 2019. <https://doktori.hu/index.php?menuid=193&lang=HU&vid=21064>

HANNUM

Hurst HANNUM: *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination*. Philadelphia University of Pennsylvania Press, 1990.

HASCHKE

Dieter HASCHKE: *Local Government Administration in Germany*.  
<https://web.archive.org/web/20230322084300/https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=380>

HEINTZE

Hans-Joachim HEINTZE: *Selbstbestimmungsrecht der Völker und Minderheitenrechte im Völkerrecht, Herausforderungen an den globalen und regionalen Menschenrechtsschutz*. Baden-Baden, 1994.

HOFFMAN (2013A)

HOFFMAN István: Az önkormányzati feladat- és hatáskörök átalakított rendszere az új önkormányzati törvényben. *Új Magyar Közigazgatás*, 2013/7–8.

HOFFMAN (2013B)

HOFFMAN István: Az önkormányzati döntések kontrolljának főbb modelljei a nyugati demokráciákban. *Közjogi Szemle*, 2013/4.

HOFFMAN (2015)

HOFFMAN István: *Gondolatok a 21. századi önkormányzati jog fontosabb intézményeiről és modelljeiről*. Budapest, ELTE Eötvös, 2015.

HOFFMANNÉ DR. NÉMETH – HOFFMAN

HOFFMANNÉ DR. NÉMETH Ildikó – HOFFMAN István: Gondolatok a helyi önkormányzatok ellenőrzéséről és felügyeletéről – nemzetközi és történeti kitekintéssel, a

gyakorlati végrehajtás módszereivel Somogy megyében. *Magyar Közigazgatás*, 2005/2.

HÓBOR–VARGA

HÓBOR Erzsébet – VARGA Tibor: A törvényességi ellenőrzések tapasztalatai és módszerei. *Magyar Közigazgatás*, 1996/5.

IVANCSICS (2000)

IVANCSICS Imre: Az önkormányzatoktól az önkormányzatokig, adalékok a helyi közigazgatás elmúlt száz évének történetéhez. In: FONT Márta – KAJTÁR István (szerk.): *A magyar államiság első ezer éve*. Pécs, PTE, 2000.

IVANCSICS (2015)

IVANCSICS Imre: A törvényességi felügyelet a közigazgatásban. In: MONORI Gábor – NOCHTA Tibor (szerk.): *IUS EST ARS. Ünnepi tanulmányok Visegrády Antal professzor 65. születésnapja tiszteletére*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2015.

IVANCSICS–FÁBIÁN

IVANCSICS Imre – FÁBIÁN Adrián: A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályok az Alaptörvényben. In: DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Magyarország új alkotmányossága*. Pécs, PTE ÁJK, 2011.

JELLINEK

Georg JELLINEK: *Allgemeine Staatslehre*. Berlin, Springer, 1929.

JÓZSA

JÓZSA Zoltán: A közigazgatás funkciói és feladatai. In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István)* 2019. <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas-funkcioi-es-feladatai>

JUHÁSZ

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.

KAHL

Wolfgang KAHL: *Die Staatsaufsicht*. Tübingen, Verlag Mohr Siebeck, 2000.

KALTENBACH (1988)

KALTENBACH Jenő: A felügyelet fogalma a jogirodalomban és a jogi szabályozásban. *Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica*, 1988/38.

KALTENBACH (1991)

KALTENBACH Jenő: *Az önkormányzati felügyelet*. Szeged, Universum, 1991.

KECSKÉS

KECSKÉS László: A civilisztikai és gazdasági jogalkotás irányairól. *Magyar Jog*, 1999/4.

KECSŐ

KECSŐ Gábor: *A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállásának összehasonlító vizsgálata. A jogállást meghatározó jogintézmények modelljei a bevételi oldalon. Anglia – USA – Magyarország.* Budapest, ELTE Eötvös, 2016.

KELSEN

Hans KELSEN: *Az államelmélet alapvonalai.* Fordította: MOÓR Gyula. Miskolc, Bíbor, 1997.

KILÉNYI (1993)

KILÉNYI Géza: *Hogyan tovább, magyar alkotmánybíráskodás?* In: KILÉNYI Géza (szerk.) *Alkotmánybíráskodás.* Budapest, Unió, 1993

KILÉNYI (2000)

KILÉNYI Géza: *A közigazgatás törvényességének garancia-rendszere.* In: CSEFKÓ Ferenc (szerk.): *Szamel Lajos Tudományos Emlékülés.* Pécs, A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, 2000.

KILÉNYI (2008)

KILÉNYI Géza (szerk.): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve.* Budapest, CompLex, 2008.

KLOSS

Heinz KLOSS: *Typen der Selbstverwaltung.* In: *Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft*, Band 81., 1961.

KLUTH

Winfried KLUTH: *Rechtliche und funktionelle Unterschiede des Kammerrechts zum Vereinsrecht.* 5–6. [http://www.kammerrecht.de/media/aktuelles/Kluth-Chinavortrag\\_de.pdf](http://www.kammerrecht.de/media/aktuelles/Kluth-Chinavortrag_de.pdf) utolsó elérési idő 2022. december 15.

KOCSIS (2006)

KOCSIS Miklós: *Az önkormányzati képviselő-testület feloszlatása az alkotmánybírói jogfejlesztés tükrében,* In: DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Studia Iuvenum Iurisperitorium.* Pécs, PTE ÁJK, 2006.

KOCSIS (2010)

KOCSIS Miklós: *A autonómia elmélete és gyakorlata Magyarországon.* Doktori értekezés. Pécs, 2010. <https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/kocsis-miklos/kocsis-miklos-vedes-ertekezes.pdf>

KOI

KOI Gyula: *A közigazgatási jog szerepe a megalkotandó Polgári Törvénykönyv tükrében.* PJK, 2008/2.

KOVÁCS–BEKÉNYI–KÓNYA

KOVÁCS Róbert – BEKÉNYI József – KÓNYA László: *Önkormányzatok jogállása, Az Önkormányzatok jogállása és a helyi közszolgáltatások szervezése című tantárgy egyetemi tankönyve.* Budapest, Dialóg Campus, 2018. 7.

KUKORELLI

KUKORELLI István: A közigazgatás alkotmányossága és demokratizmusa. (A Bibó–Magyary vita). In: FAZEKAS Marianna (szerk.): *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma*. Budapest, Gondolat, 2011.

LAMM

LAMM Vanda (szerk.): *Jogi lexikon*. Budapest, Wolters Kluwer, 2012.

LAPIDOTH

Ruth LAPIDOTH: *Autonomy. Flexible Solution to Ethnic Conflicts*. Washington DC, United States Institute of Peace, 1997.

LAPSÁNSZKY (2009)

LAPSÁNSZKY András: A hatósági ellenőrzés. In: PATYI András (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, 2009.

LAPSÁNSZKY (2019)

LAPSÁNSZKY András: A hatósági ellenőrzés. In: GYURITA E. Rita – HULKÓ Gábor – JÓZSA FÁBIÁN – LAPSÁNSZKY András – VARGA Zs. András: *A közigazgatási hatósági eljárásjog jogintézményei*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.

LAPSÁNSZKY–PATYI–TAKÁCS

LAPSÁNSZKY András – PATYI András – TAKÁCS Albert: *A közigazgatás szervezete és szervezeti joga*. Budapest, Dialóg Campus, 2017.

LÁSZLÓ-VARGA

LÁSZLÓ-VARGA Zsuzsanna: A törvényességi felügyelet új eszközei a gyakorlati tapasztalatok tükrében Tolna megyében. Új Magyar Közigazgatás, 2013/7–8.

LIDDELL–SCOTT–JONES

Henry Georges LIDDELL – Robert SCOTT – Henry Stuart JONES: *Greek-English Lexicon*. Oxford, Clarendon Press, 1843. [https://www.greek-language.gr/digitalResources/ancient\\_greek/tools/liddell-scott/search.html?lq=%CE%B1%CF%85%CF%84%CE%BF%CE%BD](https://www.greek-language.gr/digitalResources/ancient_greek/tools/liddell-scott/search.html?lq=%CE%B1%CF%85%CF%84%CE%BF%CE%BD)

LINDLEY

Richard LINDLEY: *Autonomy*. London, Macmillan, 1986.

LOCKE

John LOCKE: *Értekezés a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljáról*. Budapest, Gondolat, 1986.

LOUGHLIN

Martin LOUGHLIN: *Foundations of Public Law*. Oxford, Oxford University Press, 2010.

LŐRINCZ (2001)

LŐRINCZ Lajos: A közigazgatás helyi szervei. In: LŐRINCZ Lajos – TAKÁCS Albert: *A közigazgatás-tudomány alapjai*. Második, bővített és átdolgozott kiadás. Budapest, Rejtjel, 2001.

LŐRINCZ (2007)

LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-ORAC, 2007.

MADARÁSZ (1975)

MADARÁSZ Tibor: Az államigazgatási szervek irányítása. In: BERÉNYI Sándor (szerk.): *Államigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, BM Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökség, 1975.

MADARÁSZ (1987)

MADARÁSZ Tibor: *Közigazgatás és jog*. Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, 1987.

MADARÁSZ (1989)

MADARÁSZ Tibor: *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1989.

MAGYARY

MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.

MAYER

Otto MAYER: *Deutsches Verwaltungsrechts*. Duncker&Humblot, 1895.

MÄKINEN–BIN

Pr Eija MÄKINEN – Fabrice BIN: *Local Governance in the Member States of European Union, Local self-government in Finland*. 2011. <http://www.ola-europe.eu/index.php?id=29&L=1%27A%3D0#c2514> (utolsó letöltési idő: 2023. december 10.)

MÁTHÉ

MÁTHÉ Gábor: Szuverenitás – Jogállam. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2013/1.

MIKLÓSNÉ ZAKAR

MIKLÓSNÉ ZAKAR Andrea: Autonómia: Elmélet és gyakorlat. *Tér és Társadalom*, 2010/3.

MOHL

Robert VON MOHL: Jogállam. In: TAKÁCS Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam*. Budapest, ELTE, 1995.

MONTESQUIEU

MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről*. Budapest, Osiris, 2000.

NAGY (2016)

NAGY Attila Mihály: Az Alkotmánybíróság helyi önkormányzati képviselő-testületek felosztatásával összefüggő véleménynyilvánítási gyakorlata. *Új Magyar Közigazgatás*, 2016/3.

NAGY (2017)

NAGY Marianna: A helyi-területi önkormányzatok és az Alaptörvény. *Közjogi Szemle*, 2017/4.

NAGY–HOFFMAN

NAGY Marianna – HOFFMAN István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC, 2012.

O' TOOLE

Laurence J. O' TOOLE, Jr.: Local public administrative challenges in post-socialist Hungary. *International Review of Administrative Sciences*, 1994. No. 2.

PACZOLAY

PACZOLAY Péter: Szuverenitás és szubszidiaritás az Európai Unió és annak tagállamai között. In: FRIVALDSZKY János (szerk.): *Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban*. Budapest, Ocipe Magyarország – Faludi Ferenc Akadémia, 2006.

PATYI–VARGA

PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest, Dialóg Campus, 2013.

PATYI (2017)

PATYI András: *A közigazgatási működés jogi alapjai*. Budapest, Dialóg Campus, 2017.

PATYI (2020)

PATYI Gergely: Köztestületek az alkotmányjogban. In: CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Budapest, Pázmány Press, 2020.

PÁL

Emese PÁL: Models of Legal Supervision over Local SelfGovernments in Continental Europe (Excluding France). *Pécs Journal of International and European Law*, 2018/II.

PÁLNÉ KOVÁCS (1999)

PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Regionális politika és közigazgatás*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 1999.

PÁLNÉ KOVÁCS (2008)

PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2008.

PÁLNÉ KOVÁCS (2012)

PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Megyék új szerepben. *Új Magyar Közigazgatás*, 2012/7–8.

PÁLNÉ KOVÁCS (2013)

PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Miért hagytuk, hogy így legyen? A területi decentralizációs reformok természetrajza Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 2013/4.

PÁLNÉ KOVÁCS (2016)

PÁLNÉ KOVÁCS Iлона: Modellváltás a magyar önkormányzati rendszerben. In: GAJDUSCHEK György – JAKAB András (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA TK, 2016.

PESCHKA

PESCHKA Vilmos: Értékek és kategóriák a jogalkotásban, *Jogtudományi Közöny*, 1981/4.

PETRÉTEI (1995)

PETRÉTEI József: Az önkormányzatok fogalmáról, jellegéről és alkotmányi szabályozásáról. *Jura*, 1995/1.

PETRÉTEI (2002)

PETRÉTEI József: *Magyar alkotmányjog I.* Pécs, Dialóg Campus, 2002.

PETRÉTEI (2009)

PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei.* Pécs, Dialóg Campus, 2009.

PLATÓN

PLATÓN: *Törvények. Platón összes művei kommentárokkal.* Budapest, Atlantisz, 2009.

RASCHAUER

Bernhard RASCHAUER: *Allgemeines Verwaltungsrecht.* Wien, Springer, 2009.

RÁCZ

RÁCZ Attila: *A törvényesség és a közigazgatás.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 1990.

RÉCSI

RÉCSI Emil: *Magyarország közbjoga, amint 1848-ig és 1848-ban fennállott.* Budapest, Pfeifer Ferdinánd, 1861.

RÉNYI

RÉNYI József: *A helyi önkormányzat és a felette gyakorolt állami felügyelet elve és jogrendszere különös tekintettel a kormányhatósági felügyeletre.* Budapest, Franklin Társulat Nyomdája, 1896.

RIXER (2007)

RIXER Ádám: Új közigazgatás – változó társadalom. *Közigazgatási Szemle*, 2007/2.

RIXER (2012)

RIXER Ádám: *A magyar jogrendszer jellegzetességei 2010 után.* Budapest, Patrocínium, 2012.

ROZSNYAI

ROZSNYAI Krisztina: A közigazgatásról általában. In: FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész.* Budapest, ELTE Eötvös, 2015.

SAJÓ

SAJÓ András: *Az önkorlátozó hatalom.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1995.

SÁRI (1995A)

SÁRI János: *A hatalommegosztás*. Budapest, Osiris, 1995.

SÁRI (1995B)

SÁRI János: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*. Budapest, Osiris, 1995.

SÁRKÖZY (2000)

SÁRKÖZY Tamás: A sportszakszövetségek jogállásának vitás kérdései. *Magyar Jog*, 2000/2.

SÁRKÖZY (2005)

SÁRKÖZY Tamás: Alternatív javaslat az egyesület és az alapítvány szabályaira. *Polgári Jogi Kodifikáció*, 2005/6.

SÁRKÖZY (2006)

SÁRKÖZY Tamás: *Államszervezetünk potenciazavarai*. Budapest, HVG-ORAC, 2006.

SCHANDA

SCHANDA Balázs: Az államalkotó tényezők. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-ORAC, 2012.

SCHRÖDER

Meinhard SCHRÖDER: Grundfragen der Aufsicht in der öffentlichen Verwaltung. *JuS*, 1986.

SEEREINER

SEEREINER Imre: Helyi önkormányzatok – törvényességi ellenőrzés nélkül? *Új Magyar Közigazgatás*, 2010/3.

SIKET (2016)

SIKET Judit: A helyi önkormányzati jogok védelme. *Közjogi Szemle*, 2016/1.

SIKET (2017)

SIKET Judit: *A helyi, területi önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon. Történeti és nemzetközi kitekintéssel, figyelemmel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára*. Doktori értekezés. Szeged, 2017. <http://doktori.bibl.u-szeged.hu/3950/>

SIMON

SIMON Gyula: Törvényességi ellenőrzés – újra. *Jegyző és Közigazgatás*, 2011/2.

SOHN

Louis Bruno SOHN: Models of Autonomy within the United Nations Framework. In: Yoram DINSTEIN (ed.): *Models of Autonomy*. New Brunswick–London, Tel Aviv University (Faculty of Law) – Transaction Books, 1981.

SÓLYOM

SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2001.



SPROLL

Hans-Dieter SPROLL: *Allgemeines Verwaltungsrecht I*. München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1997.

SPULLER

Gábor SPULLER: *Das Verfassungsgericht der Republik Ungarn. Zuständigkeiten, Organisation, Verfahren, Stellung*. Frankfurt am Main, Peter Lang, 1998.

STRAUSZ

STRAUSZ Péter: *Kamarák a két világháború közötti Magyarországon*. Doktori disszertáció. Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Bölcsészettudományi Kar, 2007.

STRAUSZ–ZACHAR

STRAUSZ Péter – ZACHAR Péter Krisztián: *Gazdasági és szakmai kamarák Magyarországon és az Európai Unióban*. Budapest, L' Harmattan, 2008.

SZABÓ (1993a)

SZABÓ Lajos: Az önkormányzati igazgatás korszerűsítése a gyakorlati igények tükrében. In: CSEFKÓ Ferenc – PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (szerk.) *Tények és vélemények a helyi önkormányzatokról*. Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, 1993.

SZABÓ (1993b)

SZABÓ Lajos: Az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének fejlesztése. *Magyar Közigazgatás*, 1993/ 8.

SZABÓ–CSEH

SZABÓ Lajos – CSEH Lajosné: A törvényességi ellenőrzés lehetőségei és korlátai. *Magyar Közigazgatás*. 1996. 46/6.

SZABÓ (2012)

SZABÓ Lajos: *Törvények a helyi önkormányzatokról – Összevetés 1990, 2011. Kodifikáció és közigazgatás*, 2012/1.

SZABÓ P. (2012)

SZABÓ Péter: *A Keleti egyházak szentségi joga – összehasonlító bemutatás*. Nyíregyháza, Szent Atanáz Görögkatolikus Hittudományi Főiskola, 2012.

SZALAI

SZALAI Éva: A közigazgatás működése, tevékenység fajtái. In: FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, ELTE Eötvös, 2015.

SZAMEL (1957)

SZAMEL Lajos: *Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1957.

SZAMEL (1963)

SZAMEL Lajos: *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái*. Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, 1963.

SZENTE (2009)

SZENTE Zoltán: Az alkotmányellenesen működő helyi képviselő-testület feloszlatása és a területszervezési jogkörök – a (3) bekezdés l) pontjának magyarázata. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009.

SZENTE (2012)

SZENTE Zoltán: Az önkormányzati rendszer átalakítása. *Fundamentum*, 2012/2.

SZENTE (2014)

SZENTE Zoltán: Az Európai Önkormányzati Charta végrehajtásának monitoringja az Európa Tanács gyakorlatában. *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/1.

SZENTE (2020)

SZENTE Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *MTA Law Working Papers*, 2020/9.

SZENTPÉTERI

SZENTPÉTERI István: Irányítás, felügyelet és ellenőrzés 1. *Állam és igazgatás*, 1980/9.

SZOPHOKLÉSZ

SZOPHOKLÉSZ: Antigoné. In: *Görög drámák*. Budapest, Európa, 1989.

TAKÁCS (1998)

TAKÁCS Albert: A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése. In: MEZEY Barna (szerk.): *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Budapest, Osiris, 1998.

TAKÁCS (2001)

TAKÁCS Albert: A közigazgatás funkciói, feladati és tevékenység fajtái. In: LŐRINCZ Lajos – TAKÁCS Albert: *A közigazgatás-tudomány alapjai*. Második, bővített és átdolgozott kiadás. Budapest, Rejtjel, 2001.

TAMÁS (2004)

TAMÁS András: Jogalkotás és végrehajtó hatalom. In: FÁBIÁN Adrián (szerk.): *Közjogi intézmények a XXI. században*. Pécs, PTE ÁJK, 2004.

TAMÁS (2011)

TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 2011.

TILK (2003)

TILK Péter: Észrevételek az önkormányzati rendszer továbbfejlesztéséről szóló vita-nyagra adott válaszokról. *Magyar Közigazgatás*, 2003/2.

TILK (2008)

TILK Péter: *Az Alkotmánybíróság hatásköre és működése*. Doktori értekezés. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2008.

TILK (2012)

TILK Péter: Az önkormányzatok bírósági és alkotmánybírósági védelme az Alaptörvény és az új sarkalatos törvények tükrében. *Kodifikáció és közigazgatás*, 2012/1.

TILK (2013)

TILK Péter: Önkormányzatok feletti törvényességi és alkotmányossági kontroll: rendeletpótlástól a felosztatás előszobájáig, Foktő példáján. *Új Magyar Közigazgatás*, 2013/11.

TILK (2014)

TILK Péter: A helyi rendeletalkotás egyes kérdései a Kúria döntései tükrében. *Kodifikáció*, 2014/1.

TILK (2015)

TILK Péter: A felhatalmazás alapján történő önkormányzati rendeletalkotás kötelezőségének egyes gyakorlati kérdései. *Kodifikáció*, 2015/1.

TOLCSVAI

TOLCSVAI NAGY Gábor: *Idegen szavak szótára*. Budapest, Osiris, 2007.

TOMCSÁNYI (1911)

TOMCSÁNYI Móricz: *Önkormányzat és decentralizáció*. Budapest, Budapest Atheneum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat, 1911.

TOMCSÁNYI (1943)

TOMCSÁNYI Móricz: *Magyarország közjoga*. 5. kiadás. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1943.

TOMCSÁNYI (2017)

TOMCSÁNYI Móricz: *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*. Budapest, Dialóg Campus, 2017.

TÓTH

TÓTH J. Zoltán: A jogállamiság tartalma. *Jogtudományi Közlöny*, 2019/5.

TRÓCSÁNYI–SCHANDA–CSINK

TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs – CSINK Lóránt (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba, Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-ORAC, 2012.

VARGA Á. (2018)

VARGA Ádám: Mérlegen a rendeletpótlás. *Magyar Jog*, 2018/1.

VARGA Á. (2019)

VARGA Ádám: *A helyi önkormányzathoz való jog alapvető kérdései*. Doktori értekezés. PPKE JÁK, 2019. <http://jak.ppke.hu/jog-es-allamtudomanyi-doktori-iskola/doktori-dolgozatok-tezisek/doktori-dolgozatok-tezisek>

VARGA (2012)

VARGA Zs. András: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség, Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon*. Budapest, Pázmány Press, 2012.

VARGA (2014)

VARGA Zs. András: Tűnődések a Ket. hatályának dogmatikai alapjairól. *Magyar Jog*, 2014/6.

VARGA (2017a)

VARGA Zs. András: *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai, A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai I. kötet*. Budapest, Dialóg Campus, 2017.

VARGA (2017b)

VARGA Zs. András: A közigazgatás jogvédelmi rendszere. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) 2017. <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas-jogvedelmi-rendszere>

VARGA (2018)

VARGA Zs. András: *A közigazgatás kontrolljának jogi eszközei*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. <https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/10423/Teljes%20szöveg!?sequence=2>

VEREBÉLYI (1991)

VEREBÉLYI Imre: A helyi önkormányzat alapvonalai. *Magyar Közigazgatás*, 1991/9.

VEREBÉLYI (1993)

VEREBÉLYI Imre: A helyi önkormányzás általános szabályai. In: VEREBÉLYI Imre (szerk.) *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. Budapest, Közigazgatási és Jogi Kiadó, 1993.

VEREBÉLYI (2009)

VEREBÉLYI Imre: Válságban a magyar középszintű közigazgatás, quo vadis? *Új Magyar Közigazgatás*, 2009/1.

VIDA

VIDA Mária: A jegyző lett a társasházak törvényességi felügyelője. *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/3.

WIENEN–DICKSON

Jakob WIENEN – Stuart DICKSON: *La démocratie locale et régionale en Italie*. Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux 33e Session, CG33(2017)17final 18 octobre 2017. <https://rm.coe.int/la-democratie-locale-et-regionale-en-italie/16807509e1>

ZONGOR

ZONGOR Gábor: Húsz év után, változások előtt. In: KÁKAI László (szerk.): *20 évesek az önkormányzatok. Születésnap, vagy halotti tor?* Pécs, Publikon, 2010.

ZSUFFA (1987)

ZSUFFA István: A vállalatok feletti törvényességi felügyelet eljárási szabályai. In: *Az önkormányzati állami vállalatok törvényességi felügyelete*. IM Tudományos és Tájékoztatási Főosztály kiadványai, Tanulmánykötet 23., 1987.

ZSUFFA (2004)

ZSUFFA István: A közigazgatási szervek irányítása és felügyelete. *Magyar Közigazgatás*, 2004/7.

## 2. Jogforrások

Európai Unióról szóló szerződés

Alkotmány

Alaptörvény

a községeknek belső igazgatásáról szóló 1836. évi IX. törvénycikk

a kereskedelmi és iparkamarákról szóló 1868. évi VI. törvénycikk

a köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870. évi XLII. törvénycikk

a községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. törvénycikk

az ügyvédi rendtartásról szóló 1874. évi XXXIV. törvénycikk

a királyi közjegyzőkről szóló 1874. évi XXXV. törvénycikk

az ipartörvényről szóló 1884. évi XVII. törvénycikk

a törvényhatóságokról szóló 1886. évi XXI. törvénycikk

a községekről szóló 1886. évi XXII. törvénycikk

a mezőgazdasági érdekképviseltről szóló 1920. évi XVIII. törvénycikk.

a közigazgatás reformjáról szóló 1929. évi XXX. törvénycikk

a helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény

a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény

a tanácsokról szóló 1954. évi X. törvény

a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény

a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény

a Polgári Törvénykönyv egyes rendelkezéseinek módosításáról szóló 1993. évi XCII. törvény

a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény

a hegyközségi szervezetek a hegyközségekről szóló 1994. évi CII. törvény

a Magyar Tudományos Akadémiáról szóló 1994. évi XL. törvény

a szabadalmi ügyvivőkről szóló 1995. évi XXXII. törvény

a nemzeti szabványosításról szóló 1995. évi XXVIII. törvény

a sportról szóló 1996. évi törvény

a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény

- a tervező- és szakértő mérnökök, valamint építészek szakmai kamaráiról szóló 1996. évi LVIII. törvény
- a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló 1996. évi XXXI. törvény
- a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény
- az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII.
- az Országos Magyar Vadászkamaráról szóló 1997. évi XLVI.
- az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény
- a gazdasági kamarákról szóló 1999. évi CXXI. törvény
- a Magyar Növényvédő Mérnöki és Növényorvosi Kamaráról szóló 2000. évi LXXXIV. törvény szabályozza
- a közvetítői tevékenységről szóló 2002. évi LV. törvény
- a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény
- a sportról szóló 2004. évi I. törvény
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
- a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény
- az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2006. évi LXV. törvény
- az egészségügyben működő szakmai kamarákról szóló 2006. évi XCVII. törvény
- a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény
- a Magyar Könyvvizsgálói Kamaráról szóló 2007. évi LXXV. törvény
- a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény
- a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény
- a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény
- a Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvény
- a Nemzeti Pedagógus Kar a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény
- a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról 2011. évi CXXVIII. törvény

- az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII
- a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény
- az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény
- a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény
- a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény
- az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény
- az állatorvosi szolgáltatói tevékenység végzéséről szóló 2012. évi CXXVII. törvény
- a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamaráról szóló 2012. évi CXXVI. törvény
- a hegyközségekről szóló 2012. évi CCXIX. törvény
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény
- a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény
- a nemzeti akkreditálásról szóló 2015. évi CXXIV. törvény
- az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvény
- a Magyarország 2017. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2016. évi LXVII. törvény
- a civil szervezetek és a cégek nyilvántartásával összefüggő eljárások módosításáról és gyorsításáról szóló 2016. évi CLXXIX. törvény
- általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény
- a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény
- az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény
- a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény
- a Magyar Szabványügyi Testület feletti törvényességi felügyeletet gyakorló miniszter kijelöléséről szóló 75/1995. (VI. 22.) Korm. rendelet
- a területfejlesztés intézményei törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 51/2005. (III. 24.) Korm. rendelet
- az önkéntes tűzoltóságok az önkéntes tűzoltóság létesítéséről, működésének feltételeiről és feladatáról szóló 256/2008. (X. 21.) Korm. rendelet
- az önkormányzati és létesítményi tűzoltóságokra, valamint a hivatásos tűzoltóság, önkormányzati tűzoltóság és önkéntes tűzoltó egyesület fenntartásához való hozzájárulásra vonatkozó szabályokról szóló 239/2011. (XI. 18.) Korm. rendelet

a jegyző társasházak feletti törvényességi felügyeletének eljárási szabályairól szóló 155/2015. (VI. 25.) Korm. rendelet

Országos Statisztikai Adatfelvételi Program kötelező adatszolgáltatásairól szóló 388/2017. (XII. 13.) Korm. rendelet

a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet  
a veszélyhelyzet során a személy- és vagyonegyesítő szervezetek működésére vonatkozó eltérő rendelkezésekről szóló 102/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet

az Innovációs és Technológiai Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 4/2019. (II. 28.) ITM utasítás

a fővárosi és vármegyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 568/2022. (XII. 23.) Korm. rendelet

31/1990. (XII. 18.) AB határozat,

22/1991. (X. 16.) AB határozat,

32/1991. (VI. 6.) AB határozat,

56/1991. (XI. 8.) AB határozat,

1220/H/1992. AB határozat,

11/1992. (III. 5.) AB határozat,

159/B/1993. AB határozat,

22/1994. (IV. 16.) AB határozat,

56/1996. (XII. 12.) AB határozat,

38/1997. (VII. 1.) AB határozat,

39/1997. (VII. 1.) AB határozat,

24/2000. (VII. 6.) AB határozat,

534/E/2001. AB határozat,

952/B/2007. AB határozat,

42/2008. (IV. 17.) AB határozat,

31/2010. (III. 25.) AB határozat,

18/2013. (VII. 3.) AB határozat,

23/2018. (XII. 28.) AB határozat.



- 2/2004. Közigazgatási jogegységi határozat
- Köm.5.009/2013/3. határozat
- Köm.5074/2013/4. határozat
- Köm. 5046/2012/6. határozat
- Kf.II.288330/1996/8. sz. határozat
- Kf.III.37411/2002/3. sz. határozata
- Kfv.III.37.554/2009/5. sz. határozat
- Lawless v. Ireland nr. 3, [C] no. 332/57, §28, ECHR A3.
- Helyi Önkormányzatok Európai Chartája és magyarázó jelentés, Európa Tanács Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa, 2012, 37. <https://rm.coe.int/1680719b4b>
- Recommendation Rec (98) 12 of the Committee of Ministers to member states on supervision of local authorities' action
- Recommendation CM/Rec (2019)3 of the Committee of Ministers to member States on supervision of local authorities' activities
- PASTOR–NEMERY
- Juan Santamaria PASTOR – Jean-Claude NEMERY: Supervision and auditing of local authorities' action. Report by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR). Local and regional authorities in Europe, no. 66. Council of Europe, 1999. <https://rm.coe.int/1680748104>
- Recommendation 116 (2002) on regional democracy in Hungary. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=821489&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FD C864&BackColorLogged=FDC864>
- Recommendation 341 (2013). <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2113213&Site=COE>
- Recommendation 451 (2021) Monitoring of the European Charter of Local Self-Government in Hungary. <https://rm.coe.int/monitoring-of-the-european-charter-of-self-government-in-hungary-monit/1680a170b1>
- A kormányzati civil kapcsolatok fejlesztésének irányelvei.* Szociális és Munkaügyi Minisztérium, Budapest, 2006. <https://docplayer.hu/1916918-A-kormanyzati-civil-kapcsolatok-fejlesztésének-irányelvei.html>
- Autonómia modellek – Elmélet és gyakorlat az Európai Unióban. A Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fórumának háttérdokumentuma. *Önkormányzati Szemle*, 2012/1–2.
- A helyi önkormányzati rendszer fejlesztésének fő irányai (Munkaközi szakmai anyag). *Magyar Közigazgatás*, 2001/3.
- Vitaanyag a helyi önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének irányairól. *Közigazgatási Szemle*, 2007/1.

- 
- Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának AJB-219/2011. sz. jelentése.
- Segédlet a katasztrófavédelmi törvény veszélyhelyzetre vonatkozó rendelkezésének gyakorlati alkalmazásához. *Önkormányzati Hírlevél*, 2020/8–9.
- TÖOSZ módosító javaslatok a helyi önkormányzatokról szóló T/486. számú törvényjavaslattal kapcsolatban
- Tájékoztató a regionális közigazgatási hivatalok tevékenységéről. Önkormányzati Minisztérium, 2009. március 6.
- a Magyar Tudományos Akadémiáról szóló 1994. évi XL. törvényhez fűzött indokolása
- a gazdasági kamarákról szóló 1999. évi CXXI. törvény indokolása
- a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény indokolása
- a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamaráról szóló 2012. évi CXXVI. törvény indokolása
- a Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvény indokolása
- a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló 1996. évi XXXI. törvény indokolása és a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény indokolása
- a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény, és ezzel összefüggésben egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi CVII. törvény indokolása
- az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvény indokolása
- a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény indokolása



Dr. Péter-Delbó Márta a monográfiájában bemutatott témát új tudományos eredményekre alapozva dolgozta fel, logikus rendben, az alapvető fogalmakat a megértést szolgáló mélységig elemezve jutott el a műve középpontjában álló kérdések megválaszolásához. Ennek során a joggyakorlat és nemzetközi példák bemutatására is sort kerített. A kétségkívül összetett és bonyolult témakört sikerült érthető módon és olvasmányos stílusban tárgyalnia. Külön kiemelhető a helyi önkormányzatok és a köztisztviselők feletti törvényességi kontroll átfogó, egymással összemért értékelésének elvégzése, valamint az egyes köztisztviselő-típusokra vonatkozó szabályozás összehasonlító elemzése, amelyek új következtetések levonására vezették a Szerzőt. Meglátásom szerint ez a mű mind a jogtudomány művelői, mind a gyakorlati szakemberek számára hasznos és tanulságos olvasmányul szolgálhat, ezért csak ajánlani tudom, hogy közöljük minél többen kézbe vegyék és forgassák.

Dr. Juhász Zoltán PhD  
megbízott oktató  
ELTE Állam- és Jogtudományi Kar  
Jog- és Társadalomelméleti Tanszék

ISBN 978-963-308-510-3



9

789633

085103