

Fazekasné Pál Emese

GONDOLATOK A KÖZIGAZGATÁSI IRÁNYÍTÁS ÉS FELÜGYELET ELMÉLETÉBŐL¹

Thoughts on the Theory of Governance and Supervision in Public Administration

Dr. Fazekasné Dr. Pál Emese egyetemi tanársegéd, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék, pal.emese@ajk.pte.hu

Az ellenőrzés – felügyelet – irányítás fogalmi triásza a közigazgatás két nagy alrendszerében egyaránt jelen van, méghozzá esszenciális jelentőséggel, ugyanis képet ad a rendszert alkotó szervek egymás közötti viszonyairól, s egyúttal pozicionálja is a közigazgatási struktúrában elfoglalt helyüket.

A Concha Győző Doktori Programban megvalósított kutatás egyik célja annak bizonyítása, hogy a jelenleg hatályos felügyeleti rendszer elemei sok esetben meghaladják a felügyeleti kontroll határait, lehetőségeit és már-már az irányítás felé közelítenek.

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

KULCSSZAVAK:

állami kontroll, elhatárolási problémák, felügyelet, helyi önkormányzatok, irányítás

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Concha Győző Doktori Programban, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

Public administration is characterised by the conceptual triage of control–supervision–governance which illustrates the relationship between the bodies forming the system and at the same time orientates their position in the administrative structure.

One of the aims of the research conducted in the Concha Győző Doctoral Program is to prove that the elements of the current supervisory system over local governments – in many cases – exceed the boundaries of supervisory control and are now approaching governance.

If one observes the Western European solutions of affected control, which typically provide decentralized local entities with far greater autonomy, it must be seen, that the Hungarian processes are exactly the opposite. In Hungary the aspiration towards centralization is more apparent from the part of the legislator, whereas for example in France the Decentralization Act has terminated the supervisory power of the prefect who exercises legal control over local governments.

KEYWORDS:

delimitation problems, governance, local government, state control, supervision

1. BEVEZETŐ

Egy törvényességi felügyelettel foglalkozó kutatás során mindenképpen vizsgálandó az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés fogalmainak elméleti szinten történő elválasztása, valamint szükséges e fogalmak egymáshoz való viszonyának tisztázása.² E törekvés jelen esetben azért kap kiemelt hangsúlyt, mert a *Concha Győző Doktori Programban* megvalósított kutatás egyik célja annak bizonyítása, hogy a jelenleg hatályos felügyeleti rendszer elemei sok esetben meghaladják a felügyeleti kontroll határait, lehetőségeit és már-már az irányítás felé közelítenek.

Továbbá a helyi önkormányzatokkal összefüggő vizsgálódással kapcsolatban azért is kerül előtérbe egy ilyen terminológiai jellegű, dogmatikai alapozó fejezet, mert ha a jogi szabályozás és az ehhez igazodó gyakorlat felügyeletnek tekint lényegileg az irányítás fogalomkörébe sorolható tevékenységeket, akkor ez – nyilvánvalóan egyéb tényezőkkel való együttthatás eredményeként – akár az önkormányzatiság kiüresítéséhez is vezethet. Márpedig – *Szamel Lajos* gondolatiságára utalva – nem lehet pusztán az a demokrácia fokmérője, hogy az alkotmány rögzíti az önkormányzatok „létét”, miközben a valóságban már régen nem a decentralizáció letéteményeseiként, hanem csupán a demokrácia függelékeként „vegetálnak”. Az önkormányzati elv ugyanis lényegében azt tartalmazza, hogy az emberek területi alapon történő szerveződése hozza létre azt az entitást, amely önkormányoz, azaz az állam törvényeinek keretein belül maga határozza meg, és irányítja a közösség életét. Ennek pedig szükségszerű velejárója, hogy a helyi szervezetek saját hatáskörük legyen, amelyet a felsőbb szervek nem vonhatnak el.³

Az ellenőrzés – felügyelet – irányítás fogalmi triásza a közigazgatás két nagy alrendszerében egyaránt jelen van, méghozzá esszenciális jelentőséggel, ugyanis képet ad a rendszert alkotó szervek egymás közötti viszonyairól, s egyúttal pozicionálja is a közigazgatási struktúrában elfoglalt helyüket. Csak egy gondolattal utalnék a *Magyary-féle* szervezési elvek közül a dekoncentráció elvére, amelynek lényegi tartalmát adják éppen az irányítási-felügyeleti viszonyok. A szétpontosításról ugyanis akkor beszélünk, amikor a centralizált feladatok ellátása önkormányzattal nem rendelkező, a központtal alá-fölé rendeltségi viszonyban nem lévő egyéni szervekre van telepítve.⁴

Magyarországon az Alaptörvény által kialakított közjogi berendezkedés alapján a közigazgatás legfőbb és általános végrehajtó szerve a Kormány,⁵ amely irányítást lát el az államigazgatási alrendszer egésze tekintetében. Ez alól azonban kivételt képeznek az autonóm államigazgatási szervek (Közbeszerzési Hatóság, Egyenlő Bánásmód Hatóság, Gazdasági

² A kutatás során alapvetően a jogtudományi megközelítésre koncentrálok, néhány szervezés- és igazgatástudományi megjegyzést azonban teszek az egyes fogalmak kapcsán, ugyanis hangsúlyozandó, hogy a jogi és a szervezéstudományi fogalomrendszer nem fedi egymást.

³ SZAMEL Lajos (1957): *Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 154.; MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar Közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 113.

⁴ MAGYARY (1942): *i. m.* 103.

⁵ Alaptörvény 15. cikk

Versenyhivatal, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, Nemzeti Választási Iroda) és az önálló szabályozó szervek (Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal). Az államigazgatási szervek egymás közötti kapcsolatai közül tehát az irányítási, felügyeleti és ellenőrzési relációk a legfontosabbak.⁶

Ebből következően joggal merülhet fel a kérdés, hogy egy alapvetően önkormányzati témájú értekezés miért szán egy egész fejezetet az államigazgatási alrendszer jellemző kapcsolati formák dogmatikai tisztázására. Ennek a – már korábban említettekén túl – az az oka, hogy a helyi önkormányzatok felett gyakorolt törvényességi kontroll is a felügyelet egy formája, mégpedig annak hierarchián kívüli megjelenése, hiszen az állam (jelen esetben a Kormány) és az önkormányzatok nem állnak alá-fölé rendeltségi viszonyban egymással. Ahogyan az Alaptörvény 34. cikk (4) bekezdése is fogalmaz, a Kormány „csupán” biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét, nem pedig irányítja az önkormányzatokat. Bár a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 129. § a) pontja azt mondja, hogy a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter a helyi önkormányzatokért felelős miniszterrel egyetértésben irányítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét, ez értelemszerűen nem az önkormányzatok, hanem a kormányhivatal irányában kifejtett tevékenység. E két alrendszer között tehát hierarchikus kapcsolat nincs, ugyanakkor nem egymástól függetlenül léteznek, számos ponton kapcsolódnak, amelyek egyike a kutatás gerincét képező törvényességi felügyelet intézménye. Tudniillik – mint arra *Magyary* is felhívja a figyelmet – nincs külön állami és külön önkormányzati közigazgatás, hanem egyetlen közigazgatás van, a magyar közigazgatás:⁷ „A két alrendszer ugyanazt a közösségi célt szolgálja, ezért a közöttük lévő viszony nem lehet kizáró és ellentétes sem szervezetében, sem működésében, sem pedig a megvalósítandó célkitűzésekben.”⁸ Egyébiránt *Madarász Tibor* felfogásában is a „a szervezetek működése feletti törvényességi felügyelet a hierarchián kívüli igazgatás egyik érvényesülési területe”.⁹

Másik oldalról közelítve, ha az irányítási jogviszonyok szempontjából az önkormányzati alrendszer nem az államigazgatással való relációban vizsgáljuk, akkor azt tapasztaljuk, hogy az önkormányzatok világában is léteznek irányítási jogviszonyok, elegendő csupán a képviselő-testületnek és a polgármesternek a polgármesteri hivatal irányításában játszott szerepére gondolnunk.

Eszerint a polgármester:

- a képviselő-testület döntései szerint és saját hatáskörében irányítja a polgármesteri hivatalt, a közös önkormányzati hivatalt;

⁶ 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról (a továbbiakban: Ksztv.) 1. §

⁷ MAGYARY (1942): *i. m.* 118.

⁸ BALÁZS István (2000): A magyar közigazgatás és a törvényesség. In CSEFKÓ Ferenc szerk.: *A közigazgatás törvényessége*. Pécs, Szamel Lajos Tudományos Emlékülés. 168.

⁹ MADARÁSZ Tibor (1987): *Közigazgatás és jog*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 61–62.

- a jegyző (aki a hivatal vezetője) javaslatainak figyelembevételével meghatározza a polgármesteri hivatalnak, a közös önkormányzati hivatalnak a feladatait az önkormányzat munkájának szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában;
- a jegyző javaslatára előterjesztést nyújt be a képviselő-testületnek a hivatal belső szervezeti tagozódásának, létszámának, munkarendjének, valamint ügyfélfogadási rendjének meghatározására;
- a hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét;
- gyakorolja a munkáltatói jogokat a jegyző tekintetében.¹⁰

Emellett az alpolgármester(ek) a polgármester (saját hatáskörű) irányítása mellett látja el feladatait.¹¹

Míg a képviselő-testület:

- az önkormányzat működéssel, valamint a polgármester vagy a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására polgármesteri hivatalt vagy közös önkormányzati hivatalt hoz létre,¹²
- a polgármester előterjesztése alapján határozza meg a hivatal belső szervezeti tagozódását, létszámát, munkarendjét, valamint ügyfélfogadási rendjét.

Visszatérve az irányítás – felügyelet – ellenőrzés hármasszámrendszeréhez, az általánosan elfogadott nézet szerint az irányítás a legtágabb kategória, amely felöleli a felügyeletet, míg az ellenőrzés a két szerv közötti leggyengébb kapcsolatot jelenti, s az irányítás és a felügyelet egyik eszköze.

Ahogy azt Szamel Lajos az 1963-ban megjelent *Az államigazgatási vezetésének jogi alapproblémái* című művében megállapította, az irányítás és a felügyelet viszonyát illetően sokféle nézet uralkodik a gyakorlatban és a tudományban egyaránt.¹³

E fogalmi és tartalmi sokszínűség ellenére a szakirodalomban meghatároztak általánosan tekinthető, az irányítás és a felügyelet témakörének vizsgálatakor egyfajta kiindulási bázisként szolgáló rendezőelveket,¹⁴ amelyek az e témakörrel kiemelten foglalkozó szerzőknél¹⁵ egyaránt visszaköszönnek. Mivel az általános felfogás a felügyeletet az irányítás részének tekinti, így a vizsgálódást az irányítás fogalmának bemutatásával kezdjük.

¹⁰ Möt. 67. § (1) bek.

¹¹ Möt. 74. § (1) bek.

¹² Möt. 84. § (1) bek.

¹³ SZAMEL (1957): *i. m.* 81.

¹⁴ FICZERE Lajos (1994): *Az irányítás és a felügyelet helyzete, korszerűsítésének irányai*. In FOGARASI József szerk.: *Az irányítás és a felügyelet közigazgatási dilemmái. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez*. 1. füzet. Budapest, Unió. 5.

¹⁵ Lásd erről bővebben Szamel Lajos, Madarász Tibor, Kaltenbach Jenő, Szentpéteri István, illetve Martonyi János vonatkozó munkásságát.

2. AZ IRÁNYÍTÁS FOGALMÁRÓL

Az irányítás általános fogalmának tisztázása előtt előjáróban le kell szögezni annyit, hogy az eredetileg, jogilag nem szabályozott szervezeti függőségi kapcsolat volt, magyarán a szervezetszociológia és az igazgatástudomány fogalomtárából került át a közigazgatási jogtudomány vizsgálandó kérdései közé.¹⁶

Igazgatástudományi szempontból irányításon a felsőbb fokozatú szerv által az alsóbb fokozatú szerv irányában kifejtett vezetői tevékenység értendő, amelynek hatása a közvetlen vezetésen keresztül jut el az irányított szervezethez.¹⁷ Bár nem tartozik szorosan a tárgyalt témához az irányítással való korrelációban, a „tisztánlátás” érdekében mindenképp megemlítenél a vezetés fogalma, ugyanis az általuk kifejtett tevékenységek meglehetősen hasonlóak. A vezetéselméleti iskola atyja, *Henri Fayol* szerint vezetni annyit jelent, mint tervezni/előrelátni (*prévoir*), szervezni (*organiser*), parancsnokolni (*commander*), koordinálni (*coordonner*) és ellenőrizni (*contrôler*).¹⁸ E tartalmi elemek mindegyike egy célt szolgál, nevezetesen a szervezet folyamatos és zavartalan működésének biztosítását. A közvetlen irányítás, „a parancsadás jelenti a mozgásba hozását mindazoknak a szerveknek, amelyeket az előrelátás szükségesnek tartott, és az organizáció megvalósított”,¹⁹ ennél fogva – tartalmában és céljában – egyet jelent a (közvetlen) vezetéssel. Voltaképpen nem más, mint a „vezetés igazgatása”. Egyfelől a vezetés feltételeinek a meghatározása (feladat- és hatáskörök kijelölése, általános útmutatás adása), másfelől a vezetésbe való beavatkozás (napi tevékenységek befolyásolása).²⁰

A két fogalom közötti differenciálás szempontjából az irányított szervezethez való viszonynak és az ennek alapján levezethető hatásköröknek van relevanciája, amelyek vonatkozásában az Alkotmánybíróság 48/1991. (IX. 26.) sz. határozatának II./2. pontja is segítséget nyújt. A határozat az igazgatástudományban megállapítottakkal összhangban kimondja, hogy: „az alapvető különbség az, hogy az irányító az irányított szervezeten kívül (fölötte) áll, a vezető viszont a szervezet csúcsán, de azon belül, annak részeként helyezkedik el. Az irányító az irányított szervezetre alapvető befolyást gyakorol. Az irányítást az irányító szerv csakis jogszabályban meghatározott hatáskörének keretében gyakorolhatja. A vezetés a szervezeten belüli irányító tevékenység. A vezetői jogosítványok a szervezeten belül elfoglalt pozíción alapulnak. A vezetés az irányítás által kitűzött feladatokat hajtja végre, s a végrehajtás során jelentős önállósággal bírhat. Az irányítás és vezetés elhatárolása tehát az irányított szervezethez való viszonyon és – az állami irányításban – az irányítási, illetve vezetői aktusok különböző jogi minőségén alapul.” Az Alkotmánybíróság határozatával

¹⁶ Lásd bővebben: FAZEKAS Marianna szerk. (2014): *Közigazgatási jog 1. Általános rész*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 122.

¹⁷ BERÉNYI Sándor – MARTONYI János – SZAMEL Lajos (1978): *Magyar államigazgatási jog. Általános Rész*. Budapest, Tankönyvkiadó. 27.

¹⁸ FAYOL, Henri (1984): *Ipari és általános vezetés: Tervezés, szervezés, közvetlen irányítás, koordinálás, ellenőrzés*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 35–39.

¹⁹ Magyarul idézi Henri Fayol *Doctrine Administrative* című művét: MAGYARY (1942): i. m. 541.

²⁰ BERÉNYI–MARTONYI–SZAMEL (1978): i. m. 28.

lényegileg egybecseng Szamel Lajos megállapítása is, miszerint: „*az irányítást az különbözteti meg a vezetésről, hogy előbbin több szervből álló szervezet mozgatása értendő, utóbbi pedig konkrétan irányító tevékenység, amely az egyes szervezeti egységek közvetlen vezetéséből áll.*”²¹

A magunk részéről – Szamel Lajos és Madarász Tibor nyomán²² – irányításnak kizárólag az alá-fölé rendeltségi jogviszonyon alapuló igazgatást tekintjük. Következésképpen hierarchián kívüli irányítás nincs, ez Madarász Tibor szerint ugyanis hierarchián kívüli igazgatás, amelynek két formája van: a hierarchián kívüli jogalkotás és a hierarchián kívüli egyedi aktusok kiadása.²³ Csatlakozva Ivancsics Imre nézeteihez, az irányítási hatáskör mindig alá-fölé rendeltséget indukál, s kizárólag ez az értelmezés biztosítja a jogtudományi megközelítés lehetőségét.²⁴ A jogtudományban azonban ismert olyan nézet is, amely a hierarchia megléte avagy nem léte szempontjából elválasztja egymástól a közigazgatást, mint szervezetet és a közigazgatást, mint személyzetet. Madarász Tibor logikáját követve a hierarchián kívüli irányítás akkor valósulhat meg, amikor valamely államigazgatási szerv olyan igazgatott irányában fejt ki hatást, amely vagy egy másik állami szervvel áll hierarchikus kapcsolatban, vagy nem tartozik semmiféle szerv ilyen típusú igazgatása alá.²⁵

Az irányítás mindig egy hatalmi viszonyt feltételez, ami az irányító szerv és az irányított szerv közötti hierarchián alapul. Magyary Zoltán értelmezésében a hierarchia nem más, mint „*a központi és a külső szervek, valamint a főnök és az alárendeltek közti olyan viszony, amelyben a felsőbb szervnek az alsóbbal szemben parancsolási joga van, az alárendelt szerv pedig a felsőbbel szemben engedelmségi kötelességgel és felelősséggel tartozik.*”²⁶

Az irányító szervek utasítási jogot gyakorolhatnak, és ennek révén beleavatkozhatnak az irányított szerv működésébe. Ebből következően az irányító és az irányított szerv között tartós és folyamatos (szubordinációs) jogviszony áll fenn, ellentétben például a hatósági jogviszonyok időszakos, „alkalomszerű” voltával. A jogviszony mögötti hatalmi helyzet egyenlőtlen, az irányító az irányított önállóságát jelentős mértékben korlátozza.²⁷

Jogtudományi értelemben felfogott irányításról akkor beszélhetünk, amikor az irányító szerv hatáskörét és eszközeit jogszabályok határozzák meg. Ugyanakkor a hazai szakirodalomban többször felmerült a kérdés, egyáltalán szükséges-e és lehetséges-e az irányítás jogi definícióját megadni. Kaltenbach Jenő szerint sem nem elképzelhető, sem nem szükségszerű az irányítás jogi, illetve közigazgatási jogi fogalmát megadni, ugyanis az nehezen megfogható, és az irányításnak tekinthető cselekvés a jogrendszer egyéb fogalmaival

²¹ SZAMEL Lajos (1963): *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái*. Budapest, KJK-Kerszöv. 154.

²² SZAMEL (1963): *i. m.* 175–196. és MADARÁSZ (1987): *i. m.* 238.

²³ MADARÁSZ (1987): *i. m.* 239.

²⁴ IVANCSICS Imre (1994): Az irányítás és a felügyelet jogtudományi problémái. In: FOGARASI József szerk.: *i. m.* 37.

²⁵ MADARÁSZ (1987): *i. m.* 238.

²⁶ MAGYARY (1942): *i. m.* 103.

²⁷ PATYI András – VARGA Zs. András (2013): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 179.

(felügyelet, jogalkotás, jogalkalmazás, hierarchia) leírható.²⁸ Álláspontunk szerint pusztán az a tényező, hogy az irányítás egyes elemei megegyeznek már kikristályosodott és „bevett” jogfogalmakkal, még nem teszi elhanyagolhatóvá az irányítás pontos jelentéstartalmának jogszabály általi rögzítését. E követelmény – meglátásunk szerint – indokolható egyrészt a törvénynek alávetett közigazgatás jogállami elve érvényesülésének kívánalmával. Másrészt azon szerv hatáskörét, amely e tevékenységet végzi, kizárólag jogszabály határozhatja meg, így nehezen elképzelhető irányítási jogkörök gyakorlása annak tisztázása nélkül, hogy ez mire terjed ki, és milyen eszközöket foglal magába. Persze mindez nem azt jelenti, hogy az irányítás kizárólag jogi eszközökkel valósítható meg,²⁹ vannak ugyanis irányítói hatás kifejtésére alkalmas, úgynevezett nem jogi eszközök is, amelyek részletezését mellőzzük, hiszen alapvetően jogtudományi szempontból közelítünk az irányítás fogalmához. Az említett eszközök megléte és használata miatt nevezi az irányítást jogi értelemben Kaltenbach Jenő „töredék-irányításnak”.³⁰

3. A FELÜGYELET FOGALMÁRÓL

A 20. század végén, 21. század elején a kormányzat minden szinten új feladatokkal találta magát szemben, ezek hatékony elvégzéséhez azonban nem rendelkezett megfelelő kapacitásokkal.³¹

Az 1950-es években kialakult irányítás fogalom, amely a teljes irányítási hatáskört jelentette, fokozatosan veszített jelentőségéből és ezzel párhuzamosan a felügyelet fogalom került előtérbe. Ennek alapvető magyarázata az állami irányítás centralizációjának fokozatos csökkenése, illetve az állam kivonulása az olyan közigazgatási feladatokból, amelyeket racionálisan más módszerekkel is meg lehet oldani.³²

A közigazgatási szervezetrendszeren belüli felügyelet – az irányításhoz hasonlóan – uralmi helyzetet konstruál, de kevésbé determináló mint az irányítás, ugyanis jelen esetben nincs szó az irányított szerv akaratának teljes kiiktatásáról. Megjegyzendő, hogy az irányítási jogviszony esetén sincs szó arról, hogy az irányított szerv ne lenne képes az önálló működésre az irányító folyamatos gyámkodásától függetlenül, csak ezt a működést az irányító akarata határozza meg, az irányított saját felelősségű cselekvésének kizárásával. Felügyeleti jogviszony esetében a felügyelt szerv tevékenységének folyamatos figyelemmel

²⁸ KALTENBACH Jenő (1991): *Az önkormányzati felügyelet*. Szeged, Szerzői magánkiadás. 80.

²⁹ Megjegyzendő, hogy Torma András nem osztja a szakirodalomban kialakult jogi és úgynevezett nem jogi eszközökre történő felosztást. Lásd erről bővebben: TORMA András (2004): A közigazgatási szervek közötti viszonyrendszer, különös tekintettel az irányításra és a felügyeletre. *Magyar Közigazgatás*, 54. évf. 8. sz. 452.

³⁰ KALTENBACH (1991): *i. m.* 81.

³¹ KETTL, Donald F. (2002): *The Transformation of Governance: Public Administration for the Twenty-First Century America*. The Johns Hopkins University Press. 117.

³² PAULOVICS Anita et al. (2006): Irányítás, felügyelet, ellenőrzés a közigazgatásban. In KALAS Tibor szerk.: *Közigazgatási jog I.* Budapest, Virtuóz. Elérhető: <http://jogikar.uni-miskolc.hu/projectSetup/files/koi/kozig1/iranyitas-felugyelet.pdf> (Letöltés dátuma: 2017. 07. 11.)

kísérésén alapuló (ellenőrzési jogviszony) beavatkozási lehetőség (felügyeleti jogviszony) értendő. Ám ez a beavatkozás csak a tevékenységre vagy a szervezetre irányuló normáktól való eltérés esetén élesedik, tehát a terjedelme mindig szűkebb, mint az irányításé, hiszen nem terjed ki minden viszonylatra.³³

A felügyelet fogalmát tekintve Heinrich Triepel 1917-ben megjelent könyvében a következőket írja: „Az állami felügyelet az állam azon tevékenysége, amely magában foglalja az állam keretébe tartozó, annak alárendelt decentralizált közigazgatási szervek jogilag meghatározott és szabályozott viszonyainak ellenőrzését és az állami szabályozási kerettől való eltérés esetén a központi szabályoknak való megfeleltetést.”³⁴

Szamel Lajos differenciál az irányítás részeként létező hierarchikus és hierarchián kívüli felügyelet között, míg más szerzők³⁵ szerint a hierarchikus felügyeletről külön szólni nem szükséges, hiszen az az irányításba beleértendő.

Szamel az úgynevezett hierarchián kívüli felügyelet körében az alábbi típusokat különbözteti meg.

1. A hatósági felügyelet lényege, hogy speciálisan erre rendelt szervek felügyeleti tevékenységet látnak el a hierarchia rendjén alapuló irányító–felügyeleti működés támogatására. Ezt a tevékenységet indokolhatja a felügyelet alatt tartandó szervek száma és területi szétszórtsága, amely miatt a hierarchia rendjén való felügyeletük nem biztosítható. A hatósági felügyelet legfontosabb jogosítványa, hogy az összes érintett szervnél ellenőrzést végezhet, de a vizsgált egység szaktevékenységét nem irányíthatja. A felügyeleti szervek egyéb jogosítványai közé tartozik a tevékenység korlátozása vagy megtiltása, fogyatékoság megszüntetésére való felhívás, felelősségre vonás kezdeményezése. Tehát bizonyos korlátozott rendelkezési joggal is bírnak a felügyeletnek alá eső egységek felé.³⁶
2. A szakfelügyelet tulajdonképpen nem más, mint a hierarchia jogán való „felügyelet”³⁷, azaz ennyiben rokon a hatósági felügyelettel, a különbség e két jogintézmény között abban rejlik, hogy a szakfelügyeleti jogkör azért létezik, mert adott ágazat területén a szakmai szempontok érvényesülését az ágazat szervei részére egyes jogosítványok megadásával kívánják biztosítani, és az alárendeltségre tekintet nélkül összhangot teremteni az azonos szakmai működést végző szervek között.³⁸
3. Végül szintén a felügyelet egyik típusaként aposztrofálható a törvényességi felügyelet is. Ebben az esetben a felügyeletet gyakorló szerv a felügyelete alá rendelt szervek tevékenységének jogszerűségét vizsgálja, vagyis azt, hogy a vizsgált szerv nem sértett-e

³³ TEMESI István szerk. (2014): *A közigazgatás funkciói és működése*. Budapest, NKE. 189–190.

³⁴ TRIEPEL, Heinrich (1917): *Die Reichsaufsicht. Untersuchungen zum Staatsrecht des Deutschen Reiches*. Berlin–Heidelberg, Springer–Verlag. Magyarul idézi: HOFFMANNÉ NÉMETH Ildikó – HOFFMAN István (2005): Gondolatok a helyi önkormányzatok tevékenységének ellenőrzéséről és felügyeletéről – nemzetközi és történeti kitekintéssel, a gyakorlati végrehajtás módszereivel Somogy megyében. *Magyar Közigazgatás*, 45. évf. 2. sz. 89.

³⁵ Lásd: Madarász Tibor, Papp Judit, Zsuffa István.

³⁶ SZAMEL (1963): *i. m.* 166.

³⁷ KALTENBACH (1991): *i. m.* 141.

³⁸ SZAMEL (1963): *i. m.* 167.

jogszabályt vagy ezen alapuló egyedi aktust. *Papp Judit* e felügyeletet tovább bontja az állami és a közigazgatási felügyelet kategóriáira. Az előbbi esetben a felügyeleti jogkört gyakorló szervnek nincs közvetlen intézkedési jogköre, legfeljebb felhívja a figyelmet a törvénysértés megszüntetése érdekében, és szükség esetén más állami szervhez fordul (bírószághoz vagy Alkotmánybírósághoz). Főszabály szerint ezt a típusú felügyeletet intézményesíti az Möt. a helyi önkormányzatok vonatkozásában. A törvényességi felügyelet tehát kizárólag a jogszabálysértések orvoslására hivatott, egyszóval a jogi (törvényességi) felügyelet nem érintheti úgynevezett célszerűségi problémák taglalását, szemben a szakfelügyelettel, amely inkább célszerűségi felügyeletet jelent.³⁹ Törvényességi felügyeletet lát el a hatósági eljárások tekintetében a hatóság felettes szerve, az önkormányzatok tekintetében a fővárosi, megyei kormányhivatal, illetőleg a közigazgatási szervek tevékenysége felett az ügyész, az általános felügyeleti jog körében. A törvényességi felügyeletet ellátó szervek jogosítványai közé tartozik az ellenőrzés, a fogyatékoság megszüntetésére való felhívás, a felelősségre vonás kezdeményezése, az aktus-felülvizsgálat kezdeményezése, továbbá hatósági ügyekben annak gyakorlása.⁴⁰

Amint fentebb már rögzítettük, a jogszerűségi felügyelet sohasem lehet egyben célszerűségi is, ugyanakkor nem kizárt e két kontrolltípus párhuzamos megléte (gondolok itt a helyi önkormányzati hatáskörök dualizmusára, az átruházott és az önkormányzati ügyek csoportjaira). A helyi igazgatással foglalkozó szakirodalom e két hatáskör szerint különbséget tesz – a 19. század végi német államok önkormányzati törvényeinek mintájára – a felügyelet típusai között. Az eredeti hatáskör esetén a felügyelet csak jogszerűségi, míg az átruházott hatásköröknél célszerűségi is lehet.⁴¹ Hasonló rendelkezéseket tartalmaz a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának 8. cikkelye is, amely kimondja, hogy „*magasabb szintű államigazgatási szervek célszerűségi felügyeletet gyakorolhatnak azon feladatok vonatkozásában, amelyeknek végrehajtását a helyi önkormányzatokra ruházták át*”.

Véleményem szerint – egyetértve *Kaltenbach Jenővel* – a felügyeletet gyakorló szerv jogosítványait a felügyeleti jogviszonyra vonatkozó jogi szabályozás rögzíti, s e hatásköröket ugyancsak törvény szabályozza, így tehát csak jogi felügyeletről lehet beszélni, amely teljes bírói felülvizsgálat alatt áll.⁴²

³⁹ KALTENBACH (1991): *i. m.* 141.

⁴⁰ PAULOVICS et al. (2006): *i. m.*

⁴¹ KALTENBACH (1991): *i. m.* 36.

⁴² KALTENBACH (1991): *i. m.* 158–160.

4. AZ IRÁNYÍTÁS ÉS A FELÜGYELET JOGTUDOMÁNYI FOGALMÁNAK ELHATÁROLÁSI PROBLÉMÁI

Időről időre felmerül a jogtudományban az irányítás–felügyelet fogalmakkal kapcsolatos polémia. Nyilván ennek részletes feltárása túlmutat a kutatás keretein, de az alaptézis igazolása nem nélkülözheti a fontosabb sarokpontok bemutatását, hiszen „[...] 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.”⁴³ Közelebről „a fogalmi definíciók csak annyiban elfogadhatók, amennyiben a definiált viszonyok azok”.⁴⁴

Tulajdonképpen e fogalmak egymáshoz képesti pozicionálása körüli vita az 1960-as évek elején kezdett kibontakozni, ugyanis a szerzők egy része nem a klasszikus közigazgatás és ügyfél közötti, hanem a közigazgatási szervek közötti belső viszonyok tanulmányozása felé fordította a figyelmét. Ez főképpen a mezőgazdasági termelőszövetkezeteket érintő állami felügyelet és irányítás jogintézményeinek kidolgozása során vált hangsúlyossá. Voltak ugyanis olyanok, akik az irányítást és a felügyeletet szinonimaként értelmezték, míg mások szerint az irányítási jogkör tágabb, ennél fogva a felügyelet beleértendő. A képet árnyalta, hogy néhány jogszabály⁴⁵ sem tett különbséget az egyes jogositványok tekintetében, amikor két szerv alá-főlé rendeltségi kapcsolatáról rendelkezett.⁴⁶ Többek között ez hívta életre azt – a gyakorlat oldaláról jelentkező – igényt, hogy a fogalmak tartalmát magasabb szintű jogszabály rendezze. Ezt a fajta megoldást a közigazgatás-tudomány több képviselője is elutasította, ugyanis a problémát elvinek, azaz a tételes jogi szabályozással megoldhatatlannak tartotta.⁴⁷

Az ellentmondásos szabályozás egyik ékes példáját említi Kiss László és Szamel Lajos *A jogismeretet gátló jogalkotási tényezők – különös tekintettel a jogon belüli ellentmondásra* című művében. A szerzők a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény (a továbbiakban: Tanács törvény) 43. § (2) bekezdését elemzik, amely rögzíti a tanácsi végrehajtó bizottságnak a szakigazgatási szervek irányításában gyakorolt hatásköreit. Eszerint: A végrehajtó bizottság szakigazgatási szervezetének irányítása körében:

- összehangolja és ellenőrzi szakigazgatási szervezetének tevékenységét, felelős e tevékenység törvényességéért, eredményességéért; gondoskodik a szakszerű és gyors ügyintézéséről,
- beszámoltatja a szakigazgatási szerv vezetőjét,

⁴³ SZAMEL (1963): i. m. 154.

⁴⁴ RAFT Miklós (1975): *Az irányítás és felügyelet értelmezése, szóhasználat. Az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés néhány gyakorlati kérdése*. Budapest, TISZI Tanulmánykötet. 3.

⁴⁵ Lásd például 89/1998. (V. 8.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdése szerint: A miniszter irányítási és felügyeleti jogkörében gyakorolja a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőséggel kapcsolatos feladatait.

⁴⁶ KALTENBACH Jenő (1988): A felügyelet fogalma a jogirodalomban és a jogi szabályozásban. *Emlékkönyv Dr. Meznerics Iván egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára. Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, Tomus XXXVIII. Fasc. 1–21. Szeged. 114–116.

⁴⁷ KALTENBACH (1988): i. m. 116.

- megsemmisítheti vagy megváltoztathatja a szakigazgatási szerv jogszabályt vagy a lakosság érdekeit sértő rendelkezését, ha jogszabály másként nem rendelkezik,
- dönt kinevezési ügyekben.

A szerzők felhívják a figyelmet arra, hogy az idézett rendelkezésben az összehangolás és az ellenőrzés, irányítás hatáskör, a törvényességért és eredményességért való felelősség azonban nem hatáskör, hanem az irányítás tárgyának meghatározása. A szerzők a fogalmi kontrasztok szemléltetésére hivatkozzák egyfelől a Tanáctörvény 53. § (1) bekezdés g) pontját, amely kimondta, hogy a tanácselnök a szakigazgatási szervek felett általános felügyeleti jogkört gyakorol, másfelől ennek végrehajtási rendeletét⁴⁸, amelynek alapján a tanácselnök beszámoltatja és a jogszabályok kereti között utasíthatja a szakigazgatási szervek vezetőit, valamint dönt a szakigazgatási szervek között felmerülő olyan vitás kérdésekben, amelyeket – kisebb jelentőségük miatt – nem szükséges végrehajtó bizottság elé terjeszteni. A szerzők az idézettekkel összefüggésben hangsúlyozzák, hogy az utasítási jog tipikusan irányítási és nem felügyeleti jogosítvány, illetőleg a szakigazgatási szervek közötti vitás kérdések eldöntése koordinatív tevékenység, ami szintén túllépi a felügyelet kereteit. De ami talán még ennél is nagyobb félreértésekre adhat okot, az a Tanáctörvény 63. §-a, amelyet a szerzők is vizsgálat tárgyává tesznek. Ennek alapján: a helyi szakigazgatási tevékenységet a helyi tanács végrehajtó bizottsága útján a fővárosi, illetőleg a megyei tanács végrehajtó bizottságának szakigazgatási szervei irányítják. E tevékenységük körében:

- szakmai irányelveket és elvi állásfoglalásokat adnak ki. Eddig tisztán irányítási jogköréről beszélünk, míg a b)–e) pontban megjelennek a felügyeleti jogosítványok is. E megoldás elfogadható, hiszen egy hierarchikusan felépített szervezetben a felügyelet az irányítás része;
- figyelemmel kísérik és ellenőrzik a jogszabályok végrehajtását, az ágazati feladatok érvényesülését; tapasztalataikról tájékoztatják a végrehajtó bizottságot;
- adatokat, beszámolót kérnek a tájékoztatás meghatározott rendjében;
- kezdeményezik a helyi tanács jogszabálysértő rendeletének vagy határozatának megsemmisítését;
- halasztó hatályú előterjesztést tehetnek saját végrehajtó bizottságukhoz a helyi tanács végrehajtó bizottságának jogszabálysértő határozatával szemben.

Ugyanakkor a (2) bekezdés kimondja, hogy a fővárosi és a megyei szakigazgatási szerv vezetője a hatósági ügyintézés felügyelete körében gyakorolja a részére jogszabályban megállapított jogokat; illetve törvényben, törvényerejű rendeletben, minisztertanácsi rendeletben és határozatban meghatározott esetben utasítást adhat a helyi szakigazgatási szerv vezetőjének. Érzékelhető tehát, hogy míg az (1) bekezdésben a felügyeletet még az irányítás

⁴⁸ 1971. évi I. törvény a tanácsokról, egységes szerkezetben a végrehajtásáról szóló 11/1971. (III. 31.) Korm. rendelettel; „A Minisztertanács Tanácsi Hivatala elnökének 1/1973. MT TH számú utasítása (TK 1.) a tanácsok, a vb-k, a tanácsi tisztségviselők, a tanácsi bizottságok és a vb szakigazgatási szervei vezetőinek feladatkörét, hatáskörét és hatósági jogkört tartalmazó jegyzék közzétételéről.”

részeként fogja fel a jogalkotó, addig a (2) bekezdésben ez a felügyeleti jogkör – a hatósági tevékenységre nézve – önállósul, összekapcsolódva azonban az irányítási jogkör egyik legfontosabb elemével, az utasítási jogkörrel.

A felügyelet minimumának kell tekinteni – *Szamel Lajos* szerint – azt, hogy a felügyeleti szerv a vizsgált szervnél a hierarchikus rendben magasabban elhelyezkedő szervhez fordul abból a célból, hogy e szignalizációja nyomán intézkedésre kerüljön sor, míg maximuma annak lehetősége, hogy a felügyeleti szerv maga hozza meg az érdemi intézkedést.⁴⁹ Mindazok az esetek azonban, amelyeknél a kontrollszerző az ellenőrzött tevékenységét alapvetően befolyásolja, meghaladják a felügyelet kereteit, s elvezetnek az irányítás intézményéhez. Hiszen – ahogyan *Ekkehart Stein* is fogalmaz –, „*ha a felügyelő hatóság magához vonja a funkciót és azt primer módon gyakorolja, irányításról van szó*”.⁵⁰ Ugyanis ebben az esetben a kontroll gyakorlására hivatott szerv teljesen kizárja a kontrollált akaratát, s ily módon nincs lehetősége a saját felelősségű cselekvésre. Míg felügyelet esetén elsődlegesen a felügyelt „illetékes”, a felügyelő hatóság csupán szekunder módon felelős.⁵¹ Megállapítható tehát, hogy a felügyelő hatóság csak abban az esetben avatkozik be, ha a felügyeltnek rájuk bízott feladatokat nem látják el, vagy ellátják ugyan, de nem úgy, ahogyan azt a jogrend, vagy egyéb – szakmai – elvárások megkövetelik. Ezzel szemben irányításnak az irányított szervezetre gyakorolt meghatározó befolyás tekinthető,⁵² például abban az esetben, ha a felügyeleti szerv nem csupán jóváhagyja, hanem maga alkotja meg a felügyelt szerv szervezeti és működési szabályzatát, egyértelműen irányításról van szó.

Magyarországon – visszautalva a fent említettekre – az irányítás és a felügyelet jogi szabályozása a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. tv. (a továbbiakban: Státusztv.) 2–4. §-aiban található. A törvény a 2. §-tól kezdődően foglalkozik az irányítási jogkörökkel, majd – azon logika mentén, miszerint a (hierarchikus) felügyelet az irányítás része – kiemeli az irányítási jogosítványok közül azokat, amelyek a felügyelő szervet is megilletik. Továbbá megemlíti még az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.), amely a közigazgatási szervek közötti, illetve az olyan jogviszonyra alkalmazható, amelynek legalább egyik alanya közigazgatási szerv.⁵³

⁴⁹ SZAMEL (1963): *i. m.* 170.

⁵⁰ STEIN, Ekkehart (1967): *Die Wirtschaftsaufsicht*. Tübingen. 1. Magyarul idézi: KALTENBACH (1991): *i. m.* 74.

⁵¹ KALTENBACH (1991): *i. m.* 74.

⁵² BERÉNYI Sándor – MADARÁSZ Tibor – TOLDI Ferenc (1975): *Államigazgatási jog – Általános rész*. Budapest, BM Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökség. 174.

⁵³ Lásd 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról 9–9/A. §

E jogi eszközök tekintetében a szabályozási logika a következőkben foglalható össze:

1. táblázat • Az irányítás és a felügyelet jogi eszközei

(Forrás: saját szerkesztés)

Jogi eszközök	Irányítás	Felügyelet
államigazgatási szerv alapítása, átalakítása vagy megszüntetése	✓	x
kinevezés, vezetői megbízás adása, az államigazgatási szerv vezetőjének felmentése, a vezetői megbízás visszavonása, és az államigazgatási szerv vezetőjével kapcsolatos egyéb munkáltatói jogok gyakorlása	✓	✓
az államigazgatási szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzése	✓	✓
az államigazgatási szerv szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása	✓	✓
az államigazgatási szerv döntésének megsemmisítése, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás	✓	x
jogszabályban meghatározott esetekben az államigazgatási szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyása	✓	x
egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására	✓	x
jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés	✓	x
az államigazgatási szerv kezelésében lévő közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok, valamint a törvényben meghatározott személyes adatok kezelése	✓	x

E törvényi rendelkezésből is kitűnik, hogy az irányítás mindig a rendelkezési joggal több, mint a felügyelet,⁵⁴ hiszen – ahogy fentebb már utaltam rá – felügyelet esetén a befolyásolás lehetősége sokkal gyengébb, mint az irányítás tekintetében. Azaz az irányítás minimuma az utasítási jog, maximuma pedig a Kormány által gyakorolt, az egész közigazgatási szervezetrendszer érintő irányítás.

⁵⁴ SZAMEL (1963): i. m. 163.

5. ÖSSZEZŐ GONDOLATOK A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK FELETTI TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELET FÓKUSZÁBAN

Az irányítás és a felügyelet viszonyának meghatározása – mint láthattuk – nemcsak a magyar, hanem a nemzetközi jogtudományban is gyakran ad táptalajt a különböző elméleti vitáknak. Az irányítás és felügyelet jogi eszközeit felsorolja ugyan a Státusztv. és az Áht. is, de a 2006. évi LVII. törvényhez hasonlóan nem sikerül feloldaniuk a fogalmak tartalmi hiányosságait, hiszen e rendelkezések csak az államigazgatási szervekre és nem a közigazgatás egészére irányulnak. Márpedig az önkormányzatok is a közigazgatás részei, mint-hogy ilyenek a kormányzati irányítás rájuk is kiterjed, éppen ezért az irányítási felügyeleti jogosultságok az önkormányzatok vonatkozásában is értelmezhetők kell, legyenek.⁵⁵

Nem véletlenül használtuk korábban a „főszabály” kifejezést az Möt. törvényességi felügyeleti rendszerével kapcsolatosan, ugyanis álláspontunk szerint a jogalkotó által meghatározott törvényességi felügyeleti eszközök néhány esetben megközelítik az államigazgatási hierarchiában érvényesülő irányítás tartalmát. Bár igaz, hogy a rendszerváltozást követően az önkormányzati modell kiépítése gyors ütemben történt – figyelembe véve a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának előírásait is –, mégis egyes elemeit (így a törvényességi ellenőrzés rendszerét is), nem, vagy nem megfelelően alakították ki. Kiss László az Ötv. által meghonosított törvényességi ellenőrzés eszközeit vizsgálva írta, hogy az túllép a hagyományos ellenőrzés keretein és afféle „szemérmes felügyeletként” funkcionál.⁵⁶ Ez a megállapítás az Möt. kontrollrendszerét áttekintve is igaz lehet, illetve analógiaként alkalmazható. Annak ellenére, hogy – amint azt már sokadszorra hivatkozunk – a Kormány és az önkormányzatok között nincs alá-főle rendeltségi viszony,⁵⁷ a jogalkotó mintha szigorúbban szabályozná ezt a fajta felügyeleti viszonyt.

Vizsgáljuk meg közelebbről – példának okáért – az Möt. 135. §-át, amely arról rendelkezik, miszerint ha a helyi önkormányzat törvényes működésének biztosítása érdekében törvényességi kérdések megtárgyalása indokolt, akkor a kormányhivatal kezdeményezi a polgármesternél a képviselő-testület összehívását. Amennyiben e kezdeményezésnek a polgármester a megadott határidőn belül nem tesz eleget, úgy a képviselő-testület, illetve a társulási tanács ülését a kormányhivatal hívja össze. Az ülés összehívása során a kormányhivatal eltérhet a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában meghatározott szabályoktól. Vajon az a lehetőség, hogy a kormányhivatal eltérhet az érintett önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatában 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

⁵⁵ LŐRINCZ Lajos szerk. (2007): *Közigazgatási jog*. Budapest, HVG-ORAC. 91., 111.

⁵⁶ Kiss László (1994): Az irányítás és a felügyelet időszerű kérdései a közigazgatásban. In FOGARASI József szerk.: *Az irányítás és a felügyelet közigazgatási dilemmái*. Budapest, Unió. 64.

⁵⁷ Megjegyezzük, hogy a jogirodalmi álláspontok közelednek abban a tekintetben, hogy a törvényességi felügyelet alapvetően a hierarchián kívüli felügyelet jellemzője.

a felügyelt önkormányzatra. De említhető akár a határozathozatali kötelezettség mulasztásának pótlása, ahol kettős szankciót alkalmazhat a kormányhivatal, mivel bírságot is kiszabhat, és egyúttal a közigazgatási és munkaügyi bíróság döntését követően határozatot is hozhat az önkormányzat helyett. Márpedig, ahogyan *Kaltenbach Jenő* írja: „[...] míg az irányítás egy abszolút mindenre kiterjedő függőséget jelent, [...] addig a felügyelet csak a függőség fő pontjait meghatározó viszony és [...] a felügyelt szerv belső szféráját, annak önálló mozgásterét nem érinti.”⁵⁸ Tehát nem funkcionál-e bizonyos aspektusok tekintetében a jelenlegi felügyeleti rendszer amolyan „szemérmes irányításként”?

Természetesen egyetértünk azzal, hogy 1990-ben az önkormányzati törvény megalkotásakor egy túlságosan széles körű autonómiára épülő rendszer jött létre. Márpedig Magyarország nem 3200 önkormányzat laza konföderációja, az önkormányzatok is részei az államszervezetnek, nem élveznek területenkívüliséget, kötelező érvényűek rájuk nézve a jogszabályok, s el kell viselniük a törvényességi kontrollt végző szervek jelenlétét is.⁵⁹ E nagyfokú önállóság keretek közé szorítására valóban megoldást adhat a törvényességi ellenőrzést felváltó törvényességi felügyelet intézménye, utalva a kormányhivatal e területen megjelenő többletjogosítványaira, akkor, ha nem jár hatáskörelvonással és a decentralizáció letéteményeseiként aposztrofálható önkormányzatok autonómiájába való nagyfokú beavatkozással. Ha megnézzük a helyi önkormányzatok feletti kontroll nyugat-európai megoldásait, amelyek jellemzően a decentralizált helyi entitásoknak jóval nagyobb autonómiát biztosítanak, akkor azt kell látnunk, hogy ezzel pontosan ellentétes folyamat megy végbe Magyarországon. Hazánkban ugyanis inkább a centralizáció irányába történő törekvés tapasztalható a jogalkotó részéről, míg például Franciaországban az 1982-es decentralizációs törvény hatálybalépése gyakorlatilag megszüntette a prefektus felügyeleti jogát az önkormányzatok tekintetében, így aki – ha megvizsgáljuk az általa gyakorolt feladat- és hatásköröket – inkább ellenőrzési jogot gyakorol.

Összegezőképpen ismételtelen *Szamel Lajost* idéznénk: „a felügyelet organikus része az irányításnak, s az irányító tevékenységbe akkor is beletartozik, ha valamely jogszabály külön említést nem tesz róla.” Ugyanakkor – és itt jutunk el ahhoz az alaptézishez, amelynek a jogalkotó talán kevesebb figyelmet szentelt a törvényességi felügyelet eszközeinek újrászabályozása során – ez a reláció fordítva nem áll: ha egy szerv felügyeleti jogkört kap, az az irányítási jogosítványokat nem öleli fel, mert „a rész az egészet nem helyettesíti”.⁶⁰

⁵⁸ FICZERE Lajos szerk. (1998): *Magyar közigazgatási jog – Általános rész*. Budapest, Osiris. 234.

⁵⁹ KILÉNYI Géza (2000): A közigazgatás törvényességének garancia-rendszere. In CSEFKÓ Ferenc szerk.: *Szamel Lajos Tudományos Emlékkülés*. Pécs, A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány. 146.

⁶⁰ BERÉNYI–MARTONYI–SZAMEL (1978): i. m. 498.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BALÁZS István (2000): A magyar közigazgatás és a törvényesség. In CSEFKÓ Ferenc szerk.: *A közigazgatás törvényessége*. Pécs, Szamel Lajos Tudományos Emlékülés.
2. BERÉNYI Sándor – MADARÁSZ Tibor – TOLDI Ferenc (1975): *Államigazgatási jog – Általános rész*. Budapest, BM Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökség.
3. BERÉNYI Sándor – MARTONYI János – SZAMEL Lajos (1978): *Magyar államigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, Tankönyvkiadó.
4. FAYOL, Henri (1984): *Ipari és általános vezetés: Tervezés, szervezés, közvetlen irányítás, koordinálás, ellenőrzés*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
5. FAZEKAS Marianna szerk. (2014): *Közigazgatási jog 1. Általános rész*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
6. FICZERE Lajos (1994): Az irányítás és a felügyelet helyzete, korszerűsítésének irányai. In FOGARASI József szerk.: *Az irányítás és a felügyelet közigazgatási dilemmái. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez. 1. füzet*. Budapest, Unió.
7. FICZERE Lajos szerk. (1998): *Magyar közigazgatási jog – Általános rész*. Budapest, Osiris.
8. HOFFMANNÉ NÉMETH Ildikó – HOFFMAN István (2005): Gondolatok a helyi önkormányzatok tevékenységének ellenőrzéséről és felügyeletéről – nemzetközi és történeti kitekintéssel, a gyakorlati végrehajtás módszereivel Somogy megyében. *Magyar Közigazgatás*, 45. évf. 2. sz. 89–103.
9. IVANCSICS Imre (1994): Az irányítás és a felügyelet jogtudományi problémái. In FOGARASI József szerk.: *Az irányítás és a felügyelet közigazgatási dilemmái. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez. 1. füzet*. Budapest, Unió.
10. KALTENBACH Jenő (1988): A felügyelet fogalma a jogirodalomban és a jogi szabályozásban. *Emlékkönyv Dr. Meznerics Iván egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára. Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, Tomus XXXVIII. Fasc. 1–21. Szeged.
11. KETTL, Donald F. (2002): *The Transformation of Governance: Public Administration for the Twenty-First Century America*. The Johns Hopkins University Press.
12. KILÉNYI Géza (2000): A közigazgatás törvényességének garancia-rendszere. In CSEFKÓ Ferenc szerk.: *Szamel Lajos Tudományos Emlékülés*. Pécs, A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány.
13. KISS László (1994): Az irányítás és a felügyelet időszerű kérdései a közigazgatásban. In FOGARASI József szerk.: *Az irányítás és a felügyelet közigazgatási dilemmái*. Budapest, Unió.
14. LŐRINCZ Lajos szerk. (2007): *Közigazgatási jog*. Budapest, HVG-ORAC.
15. MADARÁSZ Tibor (1987): *Közigazgatás és jog*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
16. MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.

17. PATYI András – VARGA Zs. András (2013): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
18. PAULOVICS Anita et al. (2006): Irányítás, felügyelet, ellenőrzés a közigazgatásban. In KALAS Tibor szerk.: *Közigazgatási jog I.* Budapest, Virtuóz. Elérhető: <http://jogikar.uni-miskolc.hu/projectSetup/files/koi/kozig1/iranyitas-felugyelet.pdf> (Letöltés dátuma: 2012. 10. 04.)
19. RAFT Miklós (1975): *Az irányítás és felügyelet értelmezése, szóhasználata. Az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés néhány gyakorlati kérdése*. Budapest, TISZI Tanulmánykötet.
20. SZAMEL Lajos (1957): *Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
21. SZAMEL Lajos (1963): *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái*. Budapest, KJK-Kerszöv.
22. TEMESI István szerk. (2014): *A közigazgatás funkciói és működése*. Budapest, NKE.
23. TORMA András (2004): A közigazgatási szervek közötti viszonyrendszer, különös tekintettel az irányításra és a felügyeletre. *Magyar Közigazgatás*, 54. évf. 8. sz. 449–460.

Jogi források

1. 1971. évi I. törvény a tanácsokról
2. 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
3. 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
4. 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
5. Alkotmánybíróság 48/1991. (IX. 26.) sz. határozata
6. Magyarország Alaptörvénye

Dr. Fazekasné Dr. Pál Emese 2014-ben végzett a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán, summa cum laude minősítéssel, majd ugyanebben az évben kezdte meg a munkát a Közigazgatási Jogi Tanszéken mint nappali tagozatos PhD-hallgató. Az Országos Tudományos Diákköri Konferencia Jogi Szekciójában dolgozata díjazásban részesült, valamint a Tavasz Szél elnevezésű doktorandusz konferencián a francia prefektusi felügyelettel foglalkozó előadása a Közigazgatás-tudományi Szekció nyertes pályamunkája volt. Doktori értekezésének választott témája: a közigazgatás törvényessége biztosításának jogi eszközei, különös tekintettel a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletére. Tudományos érdeklődése emellett kiterjed a közigazgatás-elmélet, a közigazgatási hatósági eljárás és a választási kampány területére. Franciául és angolul beszél.